

15



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Acatlán, Campus Estado de México

Políticas Públicas y la Alternancia en
el Gobierno: El caso del relleno
sanitario de Tlalnepantla de Baz

T E S I S

Para Obtener el Título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P r e s e n t a

NORBERTO HERNANDEZ BAUTISTA



Asesor: Lic. Mario Rosales Betancourt

273598

Estado de México, Enero 2000



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.

A la memoria de mi padre (q. en p.d)
A la esperanza de mi madre.

A Patricia, Roberto y Alonso que en su amor y ternura encuentro que la vida es una oportunidad para sentirse bien, compartir lo que tienes; siempre pensando que las cosas pueden ser mejor.

A Rubén Mendoza Ayala, Ulises Ramírez Núñez, Gabriel Romero Vázquez, Carlos Sirvent, Ruth Olvera Nieto, Angélica Alatorre Carbajal, Gustavo López Montiel y Mario Rosales Betancourt por compartir su amistad, experiencia política y académica en el desempeño de mi formación profesional.

Agradezco a todas las personas de buena fe y a las instituciones de educación pública la oportunidad de llegar al punto de partida, en especial a Roberto Santacruz Sánchez, Francisco Ortega Gama y a nuestra querida Universidad Nacional.

Políticas Públicas y la Alternancia en el Gobierno:
El caso del relleno sanitario de Tlalnepantla de Baz

Indice

	<u>Páginas</u>
Introducción.....	6
Capítulo I. Las políticas públicas	
<i>1.1. La relación subordinación/autonomía en el proceso de modernización.....</i>	<i>16</i>
<i>1.2. El debate entre management y administración pública.....</i>	<i>19</i>
<i>1.3. Gobernar por políticas públicas.....</i>	<i>24</i>
<i>1.4 La función de gobierno.....</i>	<i>31</i>
<i>1.5 Las políticas públicas y el poder político.....</i>	<i>39</i>
<i>1.6. Los conflictos y la agenda.....</i>	<i>42</i>
<i>1.7. La planeación.....</i>	<i>52</i>
<i>1.8. Políticas públicas y valores.....</i>	<i>66</i>
Capítulo II. La clase política mexiquense.....	71
<i>II.1. Formación y continuidad de la clase política.....</i>	<i>75</i>
<i>II.2. Rompimiento generacional y la oportunidad de cambio político en el municipio de Tlalnepantla de Baz.....</i>	<i>88</i>

Capítulo III. El proceso de creación de las políticas. El relleno sanitario de Tlalnepantla de Baz.....	100
---	-----

<i>III.1. El proceso de construcción del relleno sanitario del municipio de Tlalnepantla de Baz.....</i>	<i>103</i>
--	------------

<i>III.2. Análisis de alternativas viables en la recolección y disposición final de los residuos sólidos municipales.....</i>	<i>111</i>
---	------------

<i>III.3. Fases del proceso administrativo y político de la construcción del relleno sanitario.....</i>	<i>118</i>
---	------------

Conclusiones.....	137
-------------------	-----

Bibliografía

Introducción

El ejercicio de la función pública debe estar orientado por actos de autoridad; y estos serán legales y legítimos por motivarse y fundamentarse con respeto estricto en el conjunto de normas jurídicas vigentes y aplicables. Pero si los intereses políticos (de un individuo o de un grupo) se imponen a la responsabilidad que implica el servicio público; los ciudadanos no tienen ninguna oportunidad para que la democracia y la alternancia en el poder público se traduzcan en hechos reales que mejoren su condición de vida personal y colectiva.

Esta situación es grave porque muchos gobernantes se han pasado el tiempo cuidando los costos políticos de su actuación administrativa pública con el consecuente resultado de que los ciudadanos sean víctimas de la inseguridad, la arbitrariedad y la corrupción, con lo que la alternancia de poco ha servido.

En el caso del municipio de Tlalnepantla de Baz la alternancia política hizo posible la construcción y operación de un relleno sanitario municipal para el manejo y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos, a pesar de las presiones que se dan en el escenario político, que muchas veces se concreta a la descalificación y la manipulación de grupos sociales con el fin de generar ciertos niveles de ingobernabilidad, en tanto un acto de gobierno se difunde como ilegítimo.

Sin embargo, el haber aplicado medidas de negociación política con el Gobierno del Estado de México, el Congreso Local y con los miembros del Ayuntamiento facilitó el ejercicio de la autonomía municipal, entendida como gobierno, y la observancia a las normas aplicables -tanto ecológicas como urbanas- para proporcionar el servicio de recolección, manejo y disposición de la basura de manera responsable y en cumplimiento a una obligación constitucional.

Después de dar cumplimiento a los procedimientos administrativos solicitados por la Secretaría de Ecología y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la entidad y de superar las presiones sociales originadas por la lucha constante por el poder político, el relleno sanitario fue puesto en operación el 1 de abril de 1998.

Esto realmente fue una innovación de gobierno que sentó un precedente en el estado de México por ser el primero de su tipo y por observar las disposiciones normativas que garantizan la prestación de un servicio con calidad por un periodo de 20 años a través de la concesión del servicio de disposición final de los residuos sólidos municipales a una empresa privada denominada "Mexicana de Medio Ambiente, filial de la empresa española internacional, Fomento de Construcciones y Contratas (FCC) que son considerados expertos al tener más de 50 años en el suministro de servicios a municipalidades de diversos países y que vienen operando rellenos sanitarios en Inglaterra, Francia, Portugal y en varios de Latinoamérica como Argentina Colombia y Venezuela.

Por la lucha que se deriva en el escenario político, las presiones encubiertas motivaron el uso de la fuerza pública, pero en ningún momento fue un acto violatorio de los derechos humanos. Únicamente se concretó a utilizar las disposiciones que la propia ley ampara y a la interpretación cabal de que el interés público está por encima de intereses particulares, de grupos o agentes interesados en desestabilizar a la autoridad.

En una entidad acostumbrada a la verticalidad política que ha condicionado la forma de conducir los asuntos públicos, fue determinante la participación de actores políticos externos afines a la autoridad municipal para conseguir la autorización del Congreso local para concesionar la obra y para obtener las autorizaciones de las instancias ligadas al Gobierno Estatal.

Sin el conocimiento de las atribuciones constitucionales del ayuntamiento y sin la operación política de los actores externos identificados con la autoridad municipal difícilmente el relleno sanitario se hubiera concluido. De ahí que la alternancia en el poder público también exija de un equilibrio en el manejo político; sin ella es muy difícil modificar los usos y costumbres en la conducción de los asuntos públicos, ligados al poder autoritario.

Es probable que un acto de gobierno no sea definitivo para regresar la confianza de los ciudadanos a las instituciones representativas, pero si el acto se conduce por procedimientos normativos, los ciudadanos pueden recuperar la tranquilidad al saber que existe una autoridad dispuesta a respetar y aplicar la ley.

En una aproximación cotidiana, podemos compartir que la reforma del Estado no es un acto que se imponga desde una cúpula y se derrame a toda la sociedad. Pueden existir situaciones legales que así lo determinen, pero el solo acto legal no cambia una actitud en los individuos. De esta forma, la reforma del poder, debe ser planteada para favorecer las relaciones intergubernamentales, entre los órdenes de gobierno y la división real de poderes buscando dar vigencia al Pacto Federal y al marco normativo que lo sustenta.

En cuestiones de la práctica del gobierno (entendido como la conducción de los asuntos públicos) la reforma depende del respeto a la voluntad ciudadana y de la apertura de la autoridad para aceptar la crítica, las opiniones y las alternativas en la toma de decisiones.

Si el ciudadano se siente parte de un acto de gobierno es probable que su actitud legitime la acción, independientemente del resultado. Pero si la autoridad gubernamental impone una decisión puede ser exitosa, pero no tener el consenso de los contribuyentes. Esto significa que, además de la observancia a la ley, debe privilegiar los costos de una decisión pensando en la estabilidad social y el bien comunitario.

En este sentido, no podemos perder de vista los instrumentos, procedimientos y técnicas que ofrece la administración pública como disciplina y las propuesta de toma de decisiones del estudio de las políticas públicas. Tratando de salvar un debate teórico-académico en este trabajo reconocemos que en la acción del Estado la administración pública se sitúa como una disciplina rectora que legitima y conduce -bajo procedimientos ciertos de ley- la acción del gobierno.

Sin embargo, también hacemos referencia al estudio de las políticas públicas como una disciplina que orienta el proceso de construcción de la toma de decisiones. Esto en el esquema que el relleno sanitario es un estudio de caso que requirió separar las posiciones políticas de la política y las políticas relacionadas con la competencia de los órdenes de gobierno estatal y municipal. En particular, las relacionadas con la competencia del ayuntamiento como órgano colegiado.

No se ha privilegiado sobreponer una disciplina por encima de otra. Lo más cercano a nuestro trabajo ha sido reconocer que la complejidad de los asuntos públicos requiere de las distintas escuelas del pensamiento social para construir acciones sujetas a la evaluación y rectificación permanente. Es probable que la unión de las disciplinas presente alguna controversia si la abordamos desde un punto de vista extremo, pero los asuntos del gobierno -en tanto acciones que buscan un resultado que resuelva problemas de la ciudadanía- requiere de la creatividad, talento y honestidad de quienes han abrigado, por vocación, el servicio público.

Así, entendemos que la administración pública es la acción de la autoridad que regula el espacio que cae en la esfera de lo público, que concierne a todos y no únicamente al gobierno, bajo reglas que la dinámica misma del Estado ha instrumentado para mantener la estabilidad social y la eficiencia administrativa pública. Aquí, el administrador público supera la categoría de la rentabilidad para

preocuparse por una toma de decisiones que incluyan la participación de la sociedad.

De otra parte, las políticas públicas son aceptada como un proceso que relaciona la participación de la sociedad, sus actores y organizaciones con las instancias del gobierno para definir los asuntos que merecen su atención, en la medida que la complejidad de los problemas hace necesaria una selección en la agenda del gobierno. Con esto queremos destacar que las políticas públicas son un medio para integrar la opinión ciudadana en los asuntos que le involucran y un medio donde los sectores productivos participan y no enfrentan al gobierno.

Dentro de la lógica de los intereses, existen diversas formas de elaborar políticas públicas y su lógica es crear especialistas con tres fines: I.- entender los contextos donde las políticas públicas se forman, II.- tener la capacidad de diseñarlas, y; III.- tener los conocimientos para establecer críticas sólidas a las políticas que se proponen.

Sin hacer un lado la controversia académica sobre el verdadero papel de los estudiosos de las políticas públicas, y sobre el significado y utilidad real de las mismas. En teoría, los analistas de las políticas públicas proponen soluciones a problemas sociales identificables, a partir del estudio sistemático de diversas variables sociales y del examen riguroso de metas, estrategias y resultados posibles de la aplicación de ciertas políticas.

Este trabajo se inspira precisamente en el rol de los gobernantes y su relación con el ámbito de competencia de sus administraciones públicas, sus funcionarios y consejeros, en la identificación de un problema, el diseño de una solución y la aplicación de la misma.

Se ha tomado como ejemplo el caso del relleno sanitario construido en el municipio de Tlalnepantla de Baz. A partir de él, entraremos al debate del diseño

y aplicación de una política, así como de su evaluación posterior. En ese sentido, es un punto de partida para el análisis de las políticas públicas.

El tema tiene que ver, precisamente, con la elaboración de una política pública y su relación con el ámbito de competencia constitucional del gobierno del estado de México y del municipio de Tlalnepantla de Baz, considerando los factores de orden político y los procedimientos administrativos observables en materia de recolección de residuos sólidos no peligrosos.

Tlalnepantla de Baz representa un caso muy particular en México, pues es uno de los municipios más grandes y desarrollados de la entidad. Durante los años veinte, el municipio fue un importante centro distribuidor de ganado al servir como un punto de desembarque que surtía los rastos de la ciudad de México y el área conurbada.

Para la década de los cuarenta el perfil agrícola del municipio se transforma al favorecerse de la política de apoyo industrial que promovió la Ley de Protección de la Industria que permitió la canalización de recursos financieros del gobierno federal y la inversión extranjera, y para 1999, el municipio cuenta con una economía fundamentalmente industrial.

Sin embargo, el municipio no es analíticamente relevante únicamente por ello. Su importancia para el análisis reside en que es uno de los lugares donde históricamente se había concentrado el poder público en los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), donde la alternancia realmente no tenían condiciones reales de concretarse, a pesar del marco constitucional que así lo establece y una ley electoral que también la regula.

De acuerdo a la tradición político-electoral del estado de México, el municipio de Tlalnepantla de Baz no tenía posibilidades reales de ser gobernado por un

partido de oposición; situación que localmente podría considerarse como limitante a la renovación de los procedimientos de gobierno.

Sin embargo, para el periodo 1997-2000, el Partido Acción Nacional arribó al gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz convirtiéndose en uno de los lugares de atención política más relevantes de la entidad, donde la administración municipal ha tenido que enfrentar los usos y costumbres de una clase política tradicional fundada en la primera mitad de los años 40s.

Para contrarrestar su falta de experiencia, la administración privilegio un equilibrio en la integración de su funcionamiento administrativo. Esta situación se observa en la conformación del gabinete que incluyó a funcionarios de administraciones anteriores, que pueden ser considerados expertos en el manejo de los servicios municipales.

Esto sin descuidar la búsqueda de equilibrios con actores políticos de los órdenes de gobierno estatal y federal; particularmente, el aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece el Congreso local con mayoría opositora y el apoyo de una organización no gubernamental denominada "Consejo Cívico de Tlalnepantla de Baz" que surge en 1995 para reclamar la atención del gobierno y que después se convertiría en la base social de apoyo para ganar la elección municipal de 1996.

Bajo este esquema político-administrativo, el gobierno municipal de Tlalnepantla ha impulsado acciones innovadoras en el manejo de los asuntos públicos. Para el caso que nos ocupa, se avanzó, por primera vez en la historia del estado de México, en una decisión responsable en la recolección, manejo y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos con la construcción del relleno sanitario municipal, donde se depositan cerca de 800 toneladas de basura al día, incluyendo la recolección de empresas particulares.

Sin embargo, llegar a la puesta en marcha del relleno sanitario costó más de un año de negociaciones con las autoridades de la entidad encargadas de aplicar las disposiciones ecológicas y la superación de las manifestaciones surgidas por el permanente conflicto político. Con ello, se retardó la entrada en operación de una obra, técnica y financieramente sustentable, que aportaba una solución al problema de la basura, desde el punto de vista ecológico y de salud pública.

Además del control que significan las instancias de gobierno estatal, se destacan las presiones motivadas por el PRI y sus organizaciones afines como acto de política de los políticos, para prolongar por más tiempo la consolidación de una acción que cae dentro de una responsabilidad constitucional de los ayuntamientos.

A pesar de estas acciones -propias de la competencia y el conflicto político- se consolidó una innovación de gobierno considerada la primera de su tipo en la entidad y de los cinco primeros en el territorio nacional, con lo que se puede hablar de la efectividad de una política de la política pública y del respeto a las atribuciones que ofrece la autonomía municipal, cuando se interpretan como actos de gobierno fundados en la legalidad institucional.

En esta experiencia de gobierno es posible observar el proceso de toma de decisiones con criterios relevantes de las políticas públicas en diversos niveles. En principio, la determinación para plantear un problema con criterios ciertos para formar parte de la agenda gubernamental y, posteriormente, la observación de factores internos y externos para llegar a una solución financiera y administrativamente viable.

Sin excluir la competencia por el control político, en el proceso de planeación y construcción del relleno sanitario, se tuvieron que cumplir disposiciones que no habían sido observadas por gobiernos anteriores en Tlalneantla y en el resto de los 121 municipios de la entidad.

En parte, esta situación se debe a la ausencia de mecanismos profesionalizados en la administración pública municipal, para tratar con aspectos de planeación y desarrollo, a partir de una concepción ordenada y racional del gobierno y sus actividades. En ese sentido es notoria la ausencia de un servicio civil de carrera.

Afortunadamente, el trabajo de las universidades y el debate de los investigadores y académicos han incrementado el interés de los funcionarios públicos para diferenciar los asuntos de la política como escenario primario de la lucha por el poder público y aquellos relacionados con la acción gubernamental. En particular, de los administradores públicos por ejercer mayor énfasis en la planeación en la toma de decisiones del gobierno.

En ese sentido, si bien la experiencia del municipio de Tlalnepantla en el manejo de la basura constituye el cumplimiento de una de sus obligaciones constitucionales, también hace una aportación al entendimiento de diversos problemas sociales y políticos, a partir de la planeación administrativa. Es decir, promover un entendimiento científico de los problemas, donde su solución sea parte integral de un proceso de planeación y no de circunstancias coyunturales que pueden aliviar el problema estacionariamente, pero postergar un conflicto de dimensiones mayores

Esa es precisamente la función de los administradores públicos: promover soluciones planeadas a problemas que son del gobierno porque son de sus representados. Su carácter público tiene que ver con los procesos de legitimación que toda acción de gobierno debe seguir en las instancias correspondientes. Sin el aval público, una política carece de legitimidad y, por lo tanto, únicamente se queda con un nivel de programa de gobierno, sin consenso.

Podemos coincidir, como aproximación al ejercicio de las políticas públicas y de la visión integral de la administración pública, que en el municipio de

Tlalnepantla de Baz, la alternancia en el poder brindó la oportunidad para que una acción de gobierno aprovechara las ventajas que ofrece el servicio civil de carrera para eficientar el suministro del servicio de limpia.

Desde luego que esto no escapa a criterios de rentabilidad política de quienes han llegado al poder público a través de elecciones y de un partido. Pero, nadie ha dicho que la política sea ajena a la función pública; sobre todo cuando la alternancia es una oportunidad para hacer más transparente la aplicación de los recursos públicos y para mejorar la calidad de los servicios a una ciudadanía que tiene como único elemento de sanción el ejercicio de sus derechos políticos.

Finalmente, aunque los argumentos y las inevitables equivocaciones son responsabilidad del autor, agradezco los comentarios de Gustavo López Montiel, Candidato a Doctor por la New School For Social Research, de la ciudad de New York, en la propuesta del estudio de las políticas públicas y las sugerencias de la Maestra Araceli Parra en cuanto a los principios éticos y académicos que debe observar un trabajo universitario.

Capítulo I. Las políticas públicas

1.1 La relación subordinación/autonomía en el proceso de modernización administrativa.

Siendo un estudio de caso el que se expone, se ha tomado como marco de referencia el estudio de las políticas públicas, sobre todo en su propuesta relacionada con el proceso de toma de decisiones y la integración de la agenda del gobierno.

Sin embargo, esto no significa dejar a un lado el análisis institucional que ofrece el estudio de la administración pública como actividad intrínseca a la acción del Estado. A este respecto, María del Carmen Pardo¹ nos dice que la administración pública se entiende como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

De ahí que "la modernización administrativa se defina como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes logren la coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental"². Con esto se confirma que la administración pública es dinámica y se ajusta constantemente a las necesidades de operación del gobierno.

¹ Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México. Editado por: El Colegio de México y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México, 1992. Pág. 11.

² *Ibid.* Pág. 19.

Bajo una propuesta similar, pero haciendo referencia a los problemas del Estado moderno, Omar Guerrero³ apunta que la modernización es "una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o a su estancamiento, y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades u insuficiencias de los estados para progresar o evitar el colapso".

Dentro de ella, cobra relevancia la movilización social como condición inherente a la modernización que, en términos más sencillos se puede resumir como un acto de participación democrática, abierta y compartiendo responsabilidades con el gobierno. De ahí que "entre más moderno se considera al Estado, más desarrollo político tiene, más desarrollo administrativo ha alcanzado y más preocupaciones tiene por la salud, la seguridad social y la educación de su población"⁴.

Siguiendo con María del Carmen Pardo, en el desarrollo de la modernización administrativa del país se identifican dos formas de comportamiento: "la administración pública como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él; necesariamente un obstáculo para la modernización; y, la administración pública como un elemento independiente que acelera la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene así más consenso y contribuye a que el Estado en el que actúa se fortalezca al conseguir más legitimidad"⁵.

Sin embargo, en el acomodo de estas variantes aparece la burocracia como un instrumento que contribuye a la racionalidad de los actos del gobierno y supera la intermediación de otros actores sociales y de las organizaciones derivando un Poder Ejecutivo que se convierte en el factor privilegiado de la negociación

³ Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. Editorial PLAZA y VALDES. México, agosto de 1992. Pág. 15.

⁴ *Ibid.* Pág. 87-88.

⁵ Pardo, María del Carmen. *Op. Cit.* 15.

política y de la decisión administrativa, a pesar del aparente equilibrio de la división de poderes. Así, "la facultad de reglamentar se convirtió en una potestad casi absoluta del Ejecutivo". Y, con ello, la modernización administrativa se integró a las decisiones del Ejecutivo como un elemento mediante el cual podía alcanzarse la legitimidad necesaria"⁶.

Es fácilmente identificable una relación subordinación/autonomía⁷ donde la primera "predomina entre los años 1940-1960, con una evidente ausencia de racionalidad administrativa y un crecimiento desmesurado de la intervención del Estado. De esta forma, la supremacía del Poder Ejecutivo se corresponde a una condición histórica donde la urgencia de estabilidad política a través del PNR (PRM-PRI) dio al presidente los medios para ser el árbitro único.

Mientras la etapa de la autonomía se empieza a dar a partir de los años sesenta, por el interés de los gobiernos por la modernización administrativa, planeación, programación y coordinación, con el objetivo de regular al sector paraestatal que crecía sin control y vigilar la utilización de recursos presupuestales.

En forma paralela (a la centralización de funciones administrativas y el fortalecimiento del Ejecutivo) se presenta el ascenso de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política. "Es por ello que, de los años sesenta a los años ochenta, la administración pública mexicana puede entenderse esencialmente por medio de la dimensión burocrática. Al incorporarse en el aparato administrativo mecanismos racionalizadores y controles más sistemáticos (que) la convirtieron en un elemento que tiene vida propia, podríamos decir dentro del sistema político"⁸.

En un aproximación genérica podemos destacar que de 1940 a 1960 los ejes de la acción estatal fueron "conseguir un desarrollo económico sostenido y

⁶ *Ibid.* Pág. 20-21

⁷ *Ibid.* Pág. 29

mantener la estabilidad política. La administración se utilizó como herramienta sujeta a las prioridades del proyecto político; en ese lapso no se trató de mejorar sus procesos ni tampoco se reflexionó si sus estructuras eran las más adecuadas para contribuir a los objetivos políticos⁸.

Afortunadamente, y motivados por los problemas de tipo económico y la saturación de la expansión del Estado Mexicano en los años que van de 1960 a 1980 se impulsaron cambios en la estructura administrativa buscando mayor racionalidad en términos de planeación y coordinación. "había que redoblar esfuerzos y fortalecer la estructura de la administración pública para que se pudieran elaborar planes y programas, a partir de los montos requeridos para la inversión y el gasto, con el compromiso de evaluar esos planes"¹⁰.

De esta forma, se recupera la capacidad de modernización de la administración pública a pesar de que la burocracia intentó influir más allá de su ámbito natural en las decisiones prioritarias del gobierno, a veces apoyándolas y otras funcionando como un obstáculo que incrementaba los costos y hacía fracasar las iniciativas.

1.2. El debate entre management y administración pública

Con motivo de la reforma del Estado Mexicano y de los argumentos expuestos en torno a su tamaño, la privatización de las empresas públicas, el cambio hacia el (neo)liberalismo y la discutida introducción de mecanismos de la empresa privada a la acción del gobierno, se presentó una discusión interesante sobre quienes empezaron a referirse al ejercicio de la administración vía la aplicación de las políticas públicas y quienes insistieron en el proceso de modernización administrativa del Estado bajo un esquema de crisis recurrente y pérdida de

⁸ *Ibid.* Pág. 36.

⁹ *Ibid.* Pág. 75-76.

legitimidad constante, en particular por las fallas en la aplicación del sistema de derecho y el sostenimiento de la justicia y equilibrios sociales.

Una de esas opiniones -por demás calificada y reconocida dentro de la disciplina de la administración pública- Omar Guerrero, refirió que "la modernización no consiste en un programa de gobierno, aunque un gobierno obviamente puede plantearse una política de modernización. Es decir, un gobierno modernizador es aquel que transforma con progresión, desatando las fuerzas productivas y estimulando el desenvolvimiento de los talentos y potencialidades de sus ciudadanos. La modernización, por tanto, puede ser fomentada por medio de programas de gobierno que se encaminen a revolucionar las condiciones de la producción, que preserven altas cuotas de estabilidad política y sean capaces de absorber un abanico variado de demandas; que tengan la actitud de incorporar a nuevas organizaciones políticas, que establezcan procesos, políticos útiles y confiables, que obtengan consenso afectivo para sus políticas, y que consigan que el sistema político crezca de manera autosustentada, es decir, con sus propios recursos"¹¹.

Con esta idea Omar Guerrero¹² nos dice que el Estado está obligado a cumplir sus funciones de rectoría económica, apertura política y, fundamentalmente, de mantener los equilibrios sociales y promover la participación cívica y no comparar la rentabilidad empresarial con la finalidad del servicio público. En esa vertiente, el autor critica la presencia de una sociedad mercantil de productores y consumidores (sociedad natural que se deriva del neoliberalismo) porque en ella el Estado administrativo resultaba artificial y estorboso, y nada más natural que procurar su abolición, y así se hizo.

¹⁰ *Ibid.* Pág. 79.

¹¹ Guerrero, Omar. *Op. Cit.* 154.

¹² Guerrero, Omar. Del estado gerencial al estado cívico. Editado por: Miguel Angel Porrúa y la Universidad Autónoma del Estado de México. México, Julio de 1999. Pág. 7.

Como propuesta, analiza la manera cómo el Estado administrativo fue dejando su lugar al Estado gerencial, y cómo el Estado gerencial luego de una breve vida de dos décadas, abandona su espacio para ser reemplazado por el Estado cívico.

Así, menciona que el neoliberalismo promueve el binomio administración y *management* (*new public management*) como sinónimos en cuanto se trata de dos pares contrapuestos que separa la "tradicional", "weberiana" y "burocrática" administración pública, de un nuevo paradigma gerencial "ágil", "eficiente" y "moderno" que se bautizó así mismo como neomanejo público y que propone una firmeza y eficiencia de una clase de estereotipo atribuido al manejo de los negocios¹³. En suma, el neomanejo público enfatiza una nueva esencia empresarial para el gobierno, o más bien, intraempresarial, que reemplazará a su agotada naturaleza burocrática¹⁴.

Una de las primeras exigencias externas al Estado para hablar de gerencia en lugar de administración pública fue su pretendida reforma en función de su tamaño bajo la presión de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. "De esta forma, la reforma del Estado"¹⁵, sintetizada como achicamiento del "tamaño del Estado" se realizó en un ambiente de anatemización del papel estatal ante la crisis del capitalismo y de desconfianza como rector de la economía¹⁶.

¹³ *Ibid.* Pág. 10.

¹⁴ *Ibid.* Pág. 11

¹⁵ Luis Medina Peña ha publicado un trabajo que se puede consultar sobre la formación de tres fases de la reforma del Estado Mexicano. El primero de ellos definido por el porfirismo y el triunfo de la revolución maderista; el segundo derivado de la posrevolución con la promulgación de la Constitución de 1917 y la creación del partido de la revolución (PNR, PRM, PRI) que entra en crisis con la represión estudiantil de 1968, culmina en lo económico con la crisis de 1982 y en lo político con las elecciones de 1988. Según Medina Peña, el surgimiento del tercer Estado Mexicano se encuentra en proceso, hasta ahora determinado por una redefinición de las relaciones de este con la sociedad (Estado mínimo), con otros poderes y con los estados federados (descentralización y gobiernos de oposición); por el reconocimiento de nuevos actores políticos (ciudadanos y movimientos); y por la plena aceptación de las tendencias mundiales de la globalización económica (apertura comercial, competencia y productividad). Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1993. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

¹⁶ *Ibid.* Pág. 25

Para nadie es extraño que la excesiva intervención del Estado, una vez lograda la estabilidad política, desvirtuaron su papel de rectoría de las funciones del gobierno; los desequilibrios en las finanzas públicas y los recurrentes déficit presupuestales terminaron por limitar su capacidad de gestión y con ella surgieron mayores indicadores de ingobernabilidad. En respuesta a las incapacidades del estado revivió la propuesta sobre limitarlo a un tamaño mínimo, donde su responsabilidad básica fuera la regulación.

"Siendo los males del Estado inherentes a su naturaleza como tal, se demandó su degradación y la deflación de las relaciones políticas con el fin de que los individuos se relacionaran directamente a través del mercado. En suma: siendo el Estado inherentemente un mal administrador no solo de la sociedad, sino de una economía que arrebató a los particulares, que mejor que su gobierno se redujera a una mínima expresión"¹⁷.

Sin embargo, el desarrollo del Estado moderno no puede limitarse a cuestiones de tamaño y a términos temporales de rentabilidad. Esto porque su sociedad es diferenciada y participa en acuerdo a sus libertades políticas. Consecuentemente, en lugar de hablar de dominación es preferible hablar de grado de gobierno donde participan los ciudadanos cambiando a través de elecciones a sus gobernantes y dirigentes políticos.

Al respecto Norberto Bobbio señala que "la vida en el Estado moderno, en el que la sociedad civil está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupo que continuamente se renuevan, frente a los cuales el Estado como conjunto de órganos de decisión (parlamento y gobierno) y ejecutivos (aparato burocrático) desempeña la función de mediador y

¹⁷ *Ibid.* Pág. 26-27

de garante más que de detentador del poder de imperio, de acuerdo con la imagen clásica de la soberanía¹⁸.

Pese a las propuestas que apuestan a la reducción del Estado la existencia de un gobierno moderno no puede ser ajeno al bienestar social y a la capacidad de respuesta a las demandas comunitarias. De esta forma, "la sobrecarga de demandas sociales no significa un mal endémico; las deficiencias de la administración pública constituyen deficitarios de capacidad de gestión, no patologías incurables"¹⁹.

En su afán por encontrar soluciones a la llamada ingobernabilidad entendida como derivación de las fallas en el bienestar social, seguridad y educación pública se aconsejó privilegiar las relaciones de mercado, donde la privatización era el medio generador de nuevos equilibrios. Sin embargo, la realidad nos ha mostrado que el mercado lejos de ser un medio eficaz para recuperar el bienestar social ha sido un instrumento promotor de más problemas de los que ha querido resolver.

Con ese resultado, Omar Guerrero recupera la existencia de la administración pública que obedece a su índole social con lo que también es mortal, aunque lo que fenece no es su vida en sí, sino la forma de su vida: su organización actual. El crecimiento y la grandeza de la administración pública está íntimamente vinculada a su continuidad como actividad del Estado, y no a un crecimiento vegetativo y enfermizo ²⁰.

Su oposición por aceptar la homologación entre el sector público y los negocios privados lo han llevado a discutir la propuesta del manejo público (*Public Management*) al soportarse en la idea de que el sector público debe estar en

¹⁸ Bobio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. Editorial: Fondo de Cultura Económica. Colección Breviarios. México, 1999. Pág. 31.

¹⁹ Guerrero, Omar. Op. Cit. Pág. 29.

²⁰ *Ibid.* Pág. 69.

manos de gerentes profesionales, con énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos al rendimiento, anteponiendo los resultados a los procedimientos.

Se entiende así que el manejo público es propuesto como el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial; un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor. En un modelo así "la eficiencia es considerada más importante que la obediencia, y la efectividad va por delante de la legalidad"²¹.

De esta forma, Omar Guerrero concluye y propone la formación de un Estado cívico, en contraste a un Estado gerencial porque pone el acento en el ser humano y reclama el concurso de la ética, la equidad y la justicia, como ingredientes del desarrollo de la comunidad política. Y ante una situación tan dramática, que parece una renuncia a la solidaridad, el estado cívico implica una cruzada en favor de la reestructuración del tejido social, cruzada dentro de la cual los valores sociales tendrán especial relevancia.

1.3 Gobernar por políticas públicas.

De esta forma, hemos hecho referencia al debate que se presenta entre el estudio de las políticas públicas y quienes prefieren hablar de administración pública como función sustantiva del Estado. Esto no significa, inclinarse por una disciplina u otra sino simplemente encontrar los puntos de coincidencia entre ambas propuestas para orientar la toma de decisiones gubernamentales que, frente a la complejidad de los asuntos públicos, ofrezcan soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad.

Es probable que nuestra propuesta sea un tanto arriesgada al tratar de conjuntar el estudio de las políticas públicas con la disciplina de la administración pública

²¹ *Ibid.* Pág. 149.

que se ha venido transformando con el desarrollo del Estado Mexicano. Sin embargo, superando las posiciones extremas que a veces se presentan en el escenario teórico lo que sugerimos es encontrar un marco de referencia que contribuya a la solución de los problemas cotidianos al margen de los intereses políticos y dentro de la legalidad que ampara la actuación de los distintos órdenes de gobierno.

A pesar del debate entre estas dos corrientes teóricas y sus aplicaciones prácticas, coincidimos con Rodrigo Borja que "en el ámbito político se entiende por administración una función cardinal del Estado, que está a cargo del Poder Ejecutivo, los ministros, los funcionarios y los empleados subordinados. Su función es manejar los bienes y recursos del Estado, recaudar e invertir los fondos fiscales, prestar los servicios públicos y asegurar el orden jurídico. Así, los actos administrativos son esencialmente ejecutivos, esto es, ejecutores del derecho establecido²²".

En el proceso de toma de decisiones de gobierno, relativamente es nuevo el planteamiento de las políticas públicas; sobre todo si compartimos que en la cultura política mexicana, más que la técnica, la función pública se definía (y en muchos lugares se sigue definiendo) por la tradición autoritaria que identifica al sistema. Inclusive, en las ciencias políticas, el estudio de la elaboración de las políticas gubernamentales y de su racionalidad estuvieron subordinadas a otros intereses, siendo de relevancia recientemente.

En el orden federal es probable que las cosas hayan cambiado con la llegada de una nueva generación de profesionales (tomadores de decisiones) que modificaron los instrumentos técnicos de la planeación administrativa pública o que por lo menos dejaron de decir a todo que sí, cuando las condiciones económicas y políticas del país no lo permitían.

²² Rodrigo, Borja. Enciclopedia de la política. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México, 1998. Pág. 16.

Lamentablemente, en los órdenes de gobierno estatal y municipal las cosas no han cambiado a la velocidad de algunas dependencias de la administración federal. En algunos estados del país, todavía el mayor argumento para orientar los criterios de aplicación presupuestal es la voluntad del gobernador en turno, quien supone que la única política que debe cuidar es la suya, aquella que le permita seguir vigente en los cargos públicos.

Para los municipios la realidad es más lamentable por la total dependencia tácita de los presidentes municipales al arbitrio del gobernador. En las presidencias municipales existe la disposición a trabajar en función de un interés inmediato que pueda ser el escalón para ser diputado local, diputado federal, senador de la República o cualquier otro cargo administrativo.

Esta forma de proceder (o costumbre) es un derivado de lo más representativo del presidencialismo que, a decir de Federico Reyes Heróles²³, es un fenómeno explicable, también, por las raíces culturales, por esa pétreo solidez de la cultura autoritaria, que demandaba estabilidad antes que democracia. De esta forma, el presidencialismo y sus deformaciones colaterales, al caminar de la mano de la razón del Estado, fomentaron una cultura autoritaria.

En esa misma interpretación, Reyes Heróles menciona que "el presidencialismo ha sido el riquísimo venero de la subjetivización del conocimiento social. Una visión autoritaria del Estado, eso que muchos denominan las razones de México, aplastó, sangró, debilitó, arrinconó a una cultura de la legalidad que debió de haberse esparcido a la par del surgimiento del Estado-nación. De esta forma, si la legalidad tiene que subsumirse a otros intereses no asequibles para la gran mayoría de la población, si la legalidad horizontal es amenazante del poder central, puesto que conlleva a derechos de representación y por tanto el riesgo

²³ Reyes Heróles, Jesús. *Por qué el presidencialismo*. Revista Diálogo y Debate. Publicación trimestral. Julio-Septiembre de 1997. Año 1. Número 2. Pág. 24-44.

de la diversidad de proyectos regionales o estatales, tendremos entonces que buscar otros canales de representación".

En esta costumbre o valor cultural del autoritarismo, en los gobiernos municipales –y en los estatales- administrados por la oposición lamentablemente sus posibilidades se limitan a lo que sean capaces de hacer por méritos propios, toda vez que son sujetos de cualquier tipo de presiones encubiertas que, mientras aprenden, su periodo de legibilidad ya terminó. Esta situación, sumada a su falta de experiencia en el ejercicio administrativo los limita a cumplir modestamente antes de dejar el cargo.

Según Alicia Ziccardi²⁴, los gobiernos controlados por partidos de oposición tratan de romper con estas formas de representación. Con ello "ponen a prueba la gobernabilidad, y su capacidad de gobernar; ya que se afectan los intereses de importantes grupos locales y extralocales que han actuado tradicionalmente sobre y en los gobiernos municipales, como verdaderos grupos de presión...Todo ello indica que si bien en el mediano plazo es difícil que se debilite la presencia de los tradicionales intermediarios y los grupos de poder local, la autoridad municipal deberá actuar reconociendo, respetando y alentando la participación de nuevos actores en el espacio local".

La posición del autoritarismo del sistema político es muy simple: Por qué vamos a dejar que ellos hagan lo que nosotros no hemos hecho durante décadas de control del gobierno. Suena arbitrario y hasta difícil de creer, pero perder el poder ha sido perder el negocio de una minoría sujeta a la tradición de vivir del erario público.

Paralelamente, a una aceptación amarga de los costos del sometimiento, en las diversas expresiones colectivas se escucha, como necesidad y exigencia de la

sociedad mexicana, la transformación del sistema político dominado por el presidente y su gabinete.

A este respecto, vale agregar el comentario de Rolando Cordera Campos²⁵, en el sentido de que "la transición a la democracia arranca con el movimiento estudiantil del 68, pero en los años de 1974, 1976, 1982 y 1983, son los empresarios lo que ponen en cuestión lo que podríamos llamar la regla de oro del sistema político mexicano, es decir la máxima de que el presidente es no solamente el árbitro de última instancia sino también el "decididor" de última instancia. De esta forma, los empresarios comienzan a plantear una nueva forma de relación entre los grupos económicos y el sistema político, particularmente con respecto al poder presidencial".

Por eso es relevante desarrollar el tema del relleno sanitario de Tlalnepantla de Baz desde una perspectiva global de las políticas públicas municipales destacando sus vertientes, jurídicas, económico-financieras, ecológicas, técnicas, pero sobre todo, las estrategias de conducción política que abrieron el camino para ofrecer a la comunidad un servicio de recolección de disposición final de la basura de una manera responsable.

Afortunadamente, la alternancia en el poder esta permitiendo la profesionalización del servicio público, donde el político profesional esta obligado a ratificar ante el electorado que es capaz de gobernar mejorando la calidad de los servicios públicos y realizando obras de amplio beneficio social.

Entendiendo por alternancia "el acto que consiste en que el ejercicio del poder de los magistrados electivos del Estado está sometido a límites de tiempo, esto es, periodos, de modo que se abre la posibilidad de que los electores designen a

²⁴ Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: Las ciudades y la gobernabilidad*. En: La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1995. Pág. 31-34.

distintas personas y de distintas ideologías para el ejercicio del mando. Con frecuencia la alternancia determina el ascenso electoral de líderes y partidos que están fuera del poder o en contra de él²⁶.

Así, la aplicación de las políticas públicas se ha constituido en un instrumento para orientar la formación de un servicio civil de carrera, donde la política sirva para dirimir conflictos, construir acuerdos y para ser la mejor propaganda del partido en el gobierno.

Desde una perspectiva general, "gobernar por políticas públicas significa el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados. De manera específica, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes²⁷.

Siendo modestos, "una política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales²⁸.

El concepto de políticas públicas puede no ser el más afortunado; sin embargo, su atractivo es que aquellos quienes diseñan y proponen una política poseen un nivel de conocimiento técnico sobre los problemas que se atacan mayor que cualquier otra persona.

²⁵ Cordera Campos, Rolando. El presidencialismo y la transición mexicana: un acercamiento a su economía política. Op. Cit. Pág. 84.

²⁶ Borja, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 26.

²⁷ Aguilar Villanueva Luis F. El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. Primera antología. Editorial: Miguel Angel Porrúa. México, Julio de 1992. Pág. 36.

²⁸ *Ibid.* Pág. 10.

Es un concepto complejo debido al origen de la propia palabra. Omar Guerrero²⁹ hace referencia a esta complejidad y menciona, de entrada, una inexactitud de la traducción de policy al castellano como política. De manera específica, apunta que usualmente las traducciones de policy al español se refieren a la "política" indebidamente, generando no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, sino también notables errores conceptuales. En los Estados Unidos, se utilizan las palabras politics, policy y police con significados diversos y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: política y policía, no así la segunda que no tiene equivalente en nuestro idioma y, obviamente, "política" no es la adecuada.

Considerando esas limitantes de corte académico, la política pública se propone "como una tarea colectiva social y gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por ende, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y no repetirlos insensatamente"³⁰.

De esta forma, como todas las políticas tienen ese ingrediente de coercitividad, muchas personas asumen que debe haber oposición a las mismas. Sin embargo, el elemento coercivo es lo que precisamente imprime valor y fuerza a la política como acto de gobierno.

El hecho de que las políticas públicas sean elemento de control gubernamental, no las hace ilegítimas. Esto porque "la ley, definida normalmente como la expresión más alta del poder soberano (*voluntas superioris*) es la forma bajo la cual son reguladas las relaciones entre súbditos, y entre estos y el Estado, en la

²⁹ Guerrero, Omar. *Políticas públicas para la reforma del Estado moderno*. Revista: Colección Política y Administración. Tomo II. Marzo de 1992. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Pág. 49.

³⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, enero de 1993. Pág. 70.

condición civil, esto es, en la sociedad que se mantiene unida por una autoridad superior a los individuos"³¹.

Estos elementos de control han sido otorgados al gobierno para que haga un uso racional de dichos recursos. "En el México de hoy parece haberse conquistado duraderamente la idea de un gobierno racional y público, ajeno a formas de laxitud legal y fiscal, contrario a arreglos secretos e inconfesables con organizaciones poderosas pero no representativas"³².

De esta forma, la política pública es una propuesta que busca responder a la complejidad de los asuntos públicos. Sin embargo, contrario a una función exclusiva, pretende que la racionalidad administrativa no sea ajena a la participación de los ciudadanos. Esto es, que la pluralidad y competencia política sean las formas de expresión de un Estado moderno encaminadas a sancionar a un gobierno a través de la alternancia y que a la vez sea el medio para consolidar un servicio público profesional.

1.4. La función de gobierno

Hablar de la función de gobierno necesariamente implica hablar de los elementos constitutivos del Estado y esto puede ser tan complejo según la disciplina que lo aborde. Desde el punto de vista de la Teoría del Estado, los juristas ofrecen una interpretación donde el Estado es la unidad conformada por tres elementos esenciales: territorio, población y gobierno. Sin embargo, para la ciencia política hablar del Estado es ir más allá de estos tres elementos porque su desarrollo se debe a la diferenciación social y a la modernización constante de los medios y formas con que el Estado funciona en aspecto legal y legitimante.

³¹ Bobbio, Norberto. *Op. Cit.* Pág. 18.

Como elemento constitutivo del Estado el gobierno funciona como la voluntad investida de autoridad para dirigir la convivencia y los conflictos sociales; además de ser el encargado de administrar las cosas o bienes del Estado. "El gobierno de las personas implica dirigirlas, inducir las, motivar las, alentar las, desalentar las, estimular las, disciplinar las, empujar las, detener las, coordinar sus esfuerzos, señalar metas, articular sus actividades para que cada una de ellas la parte que le corresponde en la vida comunitaria. Mientras, la "administración de las cosas del Estado es la promoción o gestión de ellas y la supervisión del proceso de la producción, circulación y distribución de los bienes económicos"³³.

Siendo el gobierno el encargado de los destinos del Estado, es menester definir que entendemos como tal. Y "para citar una definición conocida y respetada el Estado es un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él. Según Kelsen el poder soberano se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz"³⁴.

Desde el punto de vista de esta definición el Estado existe porque tiene un territorio determinado con un poder que emite un mandato obligatorio para todos: obediencia efectiva a la ley que supera las pasiones de los seres individuales en beneficio del ser colectivo.

Para evitar que el poder soberano se convierta en un medio propenso a la arbitrariedad surge la teoría y práctica de la separación de poderes. Dicha

³² Aguilar Villanueva, Luis F. *Política pública y gobierno del Estado*. La Revista del Colegio. Año II Número 4. Octubre de 1990. Pág. 248.

³³ Borja, Rodrigo. Op. Cit. Pág. 462.

³⁴ Bobbio, Norberto, Op. Cit. Pág. 128

separación no quiere decir independencia de uno con respecto al otro sino evitar que un solo individuo o corporación detente o subordine a dos o más poderes terminando con el equilibrio constitucional.

A este principio de los límites del poder se le llama constitucionalismo que encuentra su expresión en la "Carta Fundamental del Estado" que establece límites no solamente formales sino también materiales al poder político, bien representados por la barrera que los derechos fundamentales una vez reconocidos y protegidos jurídicamente elevan contra el intento y presunción del detentador del poder soberano de someter a reglamentación cualquier acción que los individuos o grupos intenten imponer³⁵.

Si el Estado ejerce su poder soberano en un territorio y en un pueblo el medio para ejecutar sus disposiciones normativas, hablando estrictamente de su acción, es el gobierno entendido como el conjunto de órganos para ejercer el poder público (poder político).

En una reseña de Horacio Lombardo Aburto³⁶ destaca que "si intentamos hacer una breve reseña histórica de las formas de gobierno, tendremos que decir que Platón consideró las siguientes: la aristocracia, la timocracia y la oligarquía; la democracia y la tiranía. Mientras Aristóteles dividió las formas de gobierno en dos grupos: puras o perfectas, donde incluyó a la monarquía, a la aristocracia y a la democracia; impuras o corrompidas, en este grupo señaló a la tiranía la oligarquía y a la demagogia, u olocracia, como las degeneraciones respectivas de las formas puras de gobierno. A su vez Pilobio puso el acento sobre las notas típicas del gobierno mixto donde bajo el equilibrio, la igualdad y la colaboración coexisten el poder monárquico, representado por el consulado; el poder aristocrático, representado por el senado y el poder democrático, representado por los comicios. A su vez para Maquiavelo todos los estados, todas las

³⁵ *Ibid.* Pág. 139

³⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*. México 1997. Pág. 1536.

dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados. Montesquieu distinguió entre monarquía, despotismo y república. Rosseau, entre democracia, aristocracia y monarquía".

Sin embargo, el estado contemporáneo ha determinado dos formas vigentes de gobierno, esto es, el parlamentario o el presidencial. En el caso del Estado Mexicano³⁷, se tiene establecido que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. A su vez el pueblo ejerce su soberanía por medio de la división de poderes de la Unión y por los estados en lo que toca a sus regímenes en lo que toca a sus regímenes interiores.

Atendiendo al equilibrio del poder político, la misma constitución establece que "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"³⁸.

Sin embargo, debido a una tradición autoritaria y a la condición histórica de subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Poder Ejecutivo, (primero como exigencia de la estabilidad política y luego por la exigencia de dar eficiencia al gobierno) a veces "se comete el error de suponer que el gobierno es sólo la función ejecutiva. Pero en realidad el gobierno es el conjunto de órganos

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Segundo. Capítulo I "De la Soberanía y de la Forma de Gobierno". Artículos 39, 40 y 41.

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Tercero. Capítulo I "De la División de Poderes", Artículo 49.

que, en el ámbito de sus respectivas competencias, dirigen, al Estado, dirección que se hace, desde la perspectiva de la función legislativa, mediante la formulación del marco jurídico estatal; desde la perspectiva de la función ejecutiva, por medio del manejo de los dispositivos de la administración pública, y desde la función judicial a través de la determinación de lo que es justicia en los casos de controversia de derechos³⁹.

Queda claro que el propósito de las constituciones y las leyes es imponer contrapesos en el poder y la capacidad de aplicarlo de los gobernantes, al mismo tiempo que se imponen límites a las libertades de las personas en su calidad de seres individuales que no pueden sobreponerse al interés público.. Esto es muy importante pues se asume que las leyes impiden que los gobernantes generen un poder absoluto, y que los gobernados incurran en el desorden.

De esta forma, las leyes guían y hacen que los actos de gobierno estén sujetos a ellas. Obligan a los gobernantes a hacer que cada acto de gobierno sea traducido y respaldado en una ley, misma que demostrará la intención del Estado en su conjunto, y que contendrá al mismo tiempo las obligaciones de los ciudadanos con respecto a ella. Estas, entonces, son las políticas públicas.

Como ya lo hemos anotado el gobierno en esta concepción no es únicamente el Poder Ejecutivo, sino todos los Poderes de la Unión, para el caso de México. Es decir, a pesar de que siempre hemos entendido al gobierno como aquél grupo de personas e instituciones bajo las órdenes del presidente, son en realidad los tres poderes los que ejercen funciones de gobierno que el propio poder político justifica como función del Estado.

Por un lado, el legislativo -que de acuerdo al artículo 50 de la Constitución Federal se deposita en Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una

³⁹ Borja, Rodrigo. *Op. Cit.* Pág. 463.

de diputados y otra de senadores- es la tribuna por donde todas las políticas deben pasar, para adquirir su carácter público.

El legislativo, entonces, es parte fundamental de la elaboración de políticas y por lo tanto del proceso de gobierno. El Poder Judicial tiene un papel por igual significativo. Es decir, debido a la facultad del Poder Judicial de crear antecedentes para la aplicación o no de ciertos preceptos de una ley, y la interpretación de los mismos, y a su capacidad para suspender la aplicación de una ley sobre ciertos individuos en momentos específicos (el juicio de amparo) este poder también se convierte en un elemento de gobierno muy relevante.

Las facultades y la capacidad del Poder Judicial no han sido exploradas a profundidad en México⁴⁰. Bajo condiciones específicas, este poder cumple un papel mucho más relevante incluso que aquellos que diseñan las políticas dentro de los otros dos poderes. Debido a que tiene una facultad de sanción sobre los actos de los otros dos poderes, su silencio sobre una política específica puede significar el aval hacia el procedimiento legal de la misma, otorgando el segundo elemento de legitimidad⁴¹.

Llevado al ámbito de las entidades federativas, también encontramos la presencia de la división de poderes, únicamente con la variante de que el Congreso únicamente está integrado por diputados locales. Paralelamente a ello, también se tiene la vigencia de leyes particulares que regulan las acciones de los ciudadanos y en observancia a los órdenes de gobierno (competencia) federal, estatal y municipal.

Para evitar cualquier arbitrariedad, subordinación y actos discrecionales se han aprobado leyes para que el equilibrio del poder no sólo se origine en las cámaras sino en todos los actos de los gobiernos. Tal es el caso de la Ley

⁴¹ Bovero, Michelangelo. Op. cit.

Federal de Procedimiento Administrativo que señala que "la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe⁴²; mientras en la disposiciones legales previstas en el Título Cuarto Constitucional⁴³ se derivó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos haciendo que todo servidor este sujeto a sanciones de tipo civil, administrativo y penal en el ejercicio de sus funciones, cargos o empleos.

De manera específica, el párrafo primero del artículo 108 se define como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Para el caso de la entidades federativas en el mismo artículo en su párrafo tercero señala que los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a la Constitución General de la República y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

⁴² Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Título Tercero. "Del procedimiento administrativo", Capítulo Primero "Disposiciones generales". Artículo 13.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114.

De esta forma, en el estado de México, la Constitución Local interpretando lo dispuesto en su título Séptimo⁴⁴ promulgó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, considerando en su numeral segundo que son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus organismos auxiliares y Fideicomisos Públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

Entre los elementos mencionados anteriormente como reales funciones de gobierno están los de control y orden. Control sobre el poder político y orden en los actos de los ciudadanos. Como lo hemos mencionado anteriormente, existen técnicas de control, y que pueden ser concebidas como herramientas a la disposición de los gobernantes para obligar al conjunto social con preceptos legales vigentes y aplicables.

Las técnicas de control están elaboradas a partir de los distintos propósitos que las políticas persiguen, por lo tanto, el tipo de comportamiento político y social que intentan inducir. Obviamente, los grupos involucrados en la negociación de políticas específicas son muchos, y todos tienen intereses muy diversos. Incluso, dentro del gobierno existen grupos interesados en promover ciertas políticas y no promover e incluso atacar otras. Todo esto es parte del proceso de elaboración de las políticas. Sin embargo, por diversas que sean las posiciones es para atender o abordar un problema no puede ser ajeno al marco institucional que ampara la acción gubernamental. Puede ocurrir el caso donde la ley sea un instrumento lejano a una negociación parcial, pero no resolver el problema de fondo que limita y afecta las relaciones de convivencia social.

⁴⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Título Séptimo "De la responsabilidad de los servidores públicos y del juicio político". Artículos 130, 131, 132, 133, 134,

1.5. Las políticas públicas y el poder político

Como lo mencionamos anteriormente, las políticas públicas ayudan a entender al gobierno en acción, y cómo el gobierno busca establecer control de la conducta de los ciudadanos, a partir de la aplicación de las diversas medidas administrativas o de la técnica jurídica.

En una cita de Charles E. Lindblom, un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo los funcionarios implementan las decisiones y, finalmente, cómo se evalúan las políticas⁴⁵.

De esta forma, las políticas públicas también nos ayudan a entender el poder político mismo, porque cada una de las técnicas de control, altera los costos y beneficios que el gobierno calcula, así como el acceso de los ciudadanos al gobierno como tal.

Por ejemplo, cuando el Congreso de la Unión aprueba una política, este incorpora una o varias de las técnicas de control a la vida política, económica o social del país e introduce impactos en las prácticas cotidianas de los ciudadanos o de las corporaciones. Ese es el propósito de la política, influir en la vida de la sociedad, pero la elección de qué técnica de control debe aplicarse tiene consecuencias previstas, pero al mismo tiempo tiene externalidades o consecuencias no previstas.

135 y 136.

⁴⁵ Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1991. Pág. 11.

Esta es la razón por la que los políticos, o los partidos políticos, pueden estar de acuerdo sobre una política en particular, pero en desacuerdo sobre los medios o técnicas que deben ser empleados para lograr los objetivos de las políticas. Usualmente los debates, antes de aprobar una política, tienen que ver precisamente con las técnicas de control establecidas en ella.

En otras palabras, en buena medida las políticas dan forma a la manera en que se desarrolla la política en un país. Cada tipo de política, definida por la técnica empleada, tiende a desarrollar un patrón de conducta propio y distinto de las demás políticas, desde su diseño hasta su aplicación.

A partir del análisis de Harold D. Lasswell, "se demanda y propone una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia. Aunque lo nuevo y relevante de su propuesta es la rearticulación entre las ciencias y entre estas y la política no se funda en una teoría personal con pretensiones de validez universal"⁴⁶.

Esto porque la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, -su diseño y desarrollo-, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y concertan las fuerzas políticas. "las áreas de políticas o de actividad gubernamental construyen arenas reales de poder"⁴⁷.

El poder está segmentado de acuerdo a los tipos de políticas que se discuten y que se implementan en momentos específicos. Las estrategias que los actores políticos usan son distintas, así como los argumentos. De la misma forma, el Poder Ejecutivo usará distintos tipos de estrategias en el tratamiento de las

⁴⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.* Pág. 40.

⁴⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas. Colección de la Política Pública. Segunda antología. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, Julio de 1992. Pág. 31.

políticas que estén siendo presentadas y discutidas en el Congreso u otros órganos de gobierno.

"No hay entonces, una política en general ni una estructura de poder total, que cubra sin excepción la sociedad entera. Theodore J. Lowi, las clasifica conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada. A él debemos la clasificación canónica de las políticas: regulatorias, distributivas, redistributivas. La política distributiva es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos, siempre divisibles; la política regulatoria, en cambio, es una arena de conflicto y negación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien; y, la política redistributiva, la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de la relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecido, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del marxismo; las transacciones son aquí imposibles y con resultados pocos significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediablemente a numerosos sectores de la población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas para la defensa de sus intereses"⁴⁸.

La característica de las políticas regulatorias es el control de la conducta de las personas. Las técnicas regulatorias se usan para conceder obligaciones, deberes o restricciones a la conducta. Mientras las políticas redistributivas buscan controlar a los ciudadanos a partir de influir en su conducta, más que imponer límites directos a la conducta de los mismos.

Por ejemplo, un pequeño aumento a las tasas de interés, puede inmediatamente afectar la vida de millones de deudores o inversionistas, de la misma manera que un cambio en las escalas de impuestos que se cobran a los contribuyentes

⁴⁸ *Ibid.* Pág. 32-33.

puede hacerlo. En ninguno de estos casos los ciudadanos pueden hacer nada, sino obedecer la ley.

Es importante remarcar de qué manera puede ser la influencia de este tipo de políticas en la vida de las personas. Recordemos el aumento de la tasa del IVA del 10 al 15 por ciento en México. Después de poco tiempo en que dicha tasa había sido reducida, se modificó nuevamente bajo el argumento de que el gobierno necesitaba recursos. El impacto en la vida de las personas fue que todos tuvimos un 5 por ciento menos de dinero disponible para consumir o ahorrar.

En esta diversidad de políticas, "se denota que la vida política es diferenciada, mutable, realísimamente particular. Por consiguiente, la política es en última instancia las políticas. No hay ningún actor social, inclusive el poderoso gobierno con su indisputable monopolio de la coacción, que siempre y en todas partes obtenga la parte del león. Este visión de un mundo político unilateralmente homogéneo, con triunfadores y perdedores constantes, es más afín a las sociedades tradicionales que a la dinámica plural competitiva de las sociedades abiertas"⁴⁹.

1.6. Los conflictos y la agenda

En el municipio de Tlalnepantla de Baz, la decisión de integrar el problema de la recolección y disposición final de la basura como un punto prioritario de la agenda de gobierno estuvo ligada a diversas variantes de orden social, político y financiero.

La evaluación profesional de políticas públicas, el estudio profesional de los éxitos y de los fracasos de una agencia ilustra el esfuerzo de algunos para

⁴⁹ *Ibid.* Pág. 36.

elevar el nivel de racionalidad en la formulación de políticas públicas. Idealmente, los estudios de evaluación proporcionan información para la retroalimentación; al revelar lo que fue bien y lo que fue mal en los últimos pasos de la política, estos proporcionan información para dar los próximos pasos⁵⁰.

De ahí, la importancia de aplicar las medidas de planeación que pudieran resolver un conflicto que podría ser utilizado para deslegitimar a una administración de oposición a través de la manipulación social, particularmente de las agrupaciones afines al PRI y de las instancias administrativas del gobierno del estado de México. Aún cuando la disposición de los residuos sólidos se venía realizando en un tiradero a cielo abierto, sin ninguna medida de control sanitario y ecológico.

De los diversos problemas del entorno municipal, la recolección y disposición final de la basura se integró dentro de la agenda formal del gobierno por tres características fundamentales:

I.- La saturación del tiradero a cielo abierto ubicado en San Pedro Barrientos, donde se venían depositando los desechos sólidos desde el año de 1992, sin ninguna medida de tipo ecológico ni normativa, causando daños irreversibles al medio ambiente y a la salud pública.

II.- Por la urgente necesidad de habilitar un lugar para depositar las 800 toneladas de basura recolectadas diariamente, y;

III.- Por la ausencia de reservas territoriales municipales para habilitarlas como zonas de equipamiento. De estas condiciones primarias, se tuvo que decidir sobre la forma más conveniente de ofrecer un servicio definido constitucionalmente de estricta responsabilidad municipal. Para ello, se

⁵⁰ Lindblom, Charles E. Op. cit. Pág. 24.

reconocieron los límites económicos y financieros del erario municipal, pero se aplicaron las atribuciones jurídicas que amparan la autonomía municipal.

El haber concesionado la obra fue la opción que el análisis de las diversas variantes consideró como la más rentable desde la perspectiva social y política. En este sentido, la recolección y disposición de la basura se trasladó de la agenda sistemática a un punto de la agenda formal.

De esta manera, es conveniente establecer que las políticas públicas incluyen el estudio de los puntos de disputa y conflictos que surgen entre diversos grupos sociales. De acuerdo a la magnitud e importancia de los conflictos y la presión que logren ejercer los grupos, podrán ser incluidos dentro de la agenda de las instituciones responsables de la toma de decisiones, y más aun ser objeto de una política pública por parte de las mismas para su posible solución.

En el caso del municipio de Tlalenpantla de Baz los grupos que presionaron al gobierno no fueron estrictamente ciudadanos, sino que su origen se concretaría a desgastar la imagen de una administración de oposición por encargo de agentes políticos externos. Sin embargo, entenderlo así, no deja de ser una presión que influyó para integrar la recolección de la basura dentro de la agenda formal, además de que este servicio es una responsabilidad constitucional⁵¹ que mal atendida puede convertirse en un problema de tipo social que daña la salud pública.

A partir del estudio de los conflictos que entran a la agenda pública. "En el análisis de políticas las consideraciones valorativas de equidad pública y de viabilidad política son de peso, así como las de factibilidad organizativa-administrativa. Pero, dicho muy sensata y laicamente, no es una ciencia exacta de las decisiones de política ni una panacea para todo tipo de males y

⁵¹ Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983. Reforma constitucional del artículo 115 que detalla los servicios que son responsabilidad municipal.

problemas públicos. Es, sin duda, el impulso más sistemático a la explicación y elaboración racional (científica) del proceso decisorio de las políticas, pero sin perder de vista que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno".⁵²

Como lo hemos visto con anterioridad, las políticas públicas pueden determinar, en diversas circunstancias, la vida normal de la sociedad en general o de ciertos grupos en particular, por ello implican una gran cantidad de elementos que están presentes en el desarrollo cotidiano de la sociedad y de los individuos que la conforman.

El proceso de conformación de una política es complejo e implica diversos factores; a todos ellos debe de enfocarse el estudio de todo el recorrido, que inicia con un punto en disputa y que concluye en una política. En esta sección veremos cuáles son esos elementos y partes del proceso.

Para que un conflicto obtenga alguna política pública que lo solucione, es necesario que ingrese a la agenda formal del gobierno o del organismo encargado de la toma de decisiones, después de cumplir con ciertas condiciones que lo hagan relevante.

Durante el desarrollo del análisis definiremos ciertos conceptos como el de agenda formal o sistemática. Ningún problema puede tener alguna solución si no está contemplado en dicha agenda. El estudio del proceso de conformación de la agenda se aboca únicamente al camino que recorre un conflicto antes de que llegue a la agenda de las instituciones, eso implica ver todos los elementos que lo llevaron a ella, o los que tiene pero, por alguna razón, no ha entrado a la misma.

⁵² Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.* Pág. 45

Sin embargo, hay casos donde a pesar de que cumplen todos los requisitos para ser incluidos dentro de la agenda, no logran ingresar a ella y, por lo tanto, no son objeto de ninguna política pública directamente. Es decir, la composición de la agenda está determinada por quien la decide y por las condiciones que reinan en esa coyuntura, y no por el tipo de problemas y su magnitud que predominan en un momento dado.

Con esto queremos decir que "no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. Algunas cuestiones ni siquiera llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados o particulares exclusivos, sin interés para el Estado y a resolver cada uno por su propia cuenta. No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental " agenda de gobierno"⁵³ ".

No hay una concepción unívoca de lo que es la agenda, pues esta tiene diferentes variantes en su significado; "sin embargo, por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar"⁵⁴.

Este es un significado general de una agenda. Pero, es suficiente para entender que es una forma que determina la acción del gobierno o la ausencia de esta; que es un filtro estratégico que de ameritar su atención, el Estado aplicará sus recursos.

⁵³ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.* Pág. 24.

⁵⁴ *Ibid.* Pág 29.

Existen otro tipo de asuntos no formalizados que están en otra agenda más general, más abstracta, más amplia y con menor control institucional que las agendas formales, a este tipo de agenda se le conoce como sistemática.

Esta última, es una agenda que contiene una serie de controversias políticas, que en cualquier momento pueden ser consideradas como aptas para quedar formalmente contempladas como asuntos legítimos que requieran la atención del gobierno. Esto no significa un acto de arbitrariedad o la imposición de voluntades únicas sino que lo que se discute en el proceso de formación de la agenda no son los problemas sino cómo serán abordados.

Según Roger Cobb y Charles Elder la agenda sistémica (pública, constitucional) "está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente"⁵⁵.

Las prioridades de la agenda formal y sistémica no necesariamente deben ser las mismas, inclusive pueden ser completamente diferentes. Sin embargo, casi todos los asuntos que entran a la agenda formal pasan antes por la sistemática; por ello, es de suponer que la segunda es mucho más grande que la primera y que constituye una especie de filtro de los casos que se convierten en temas formales.

En el caso de los gobiernos municipales, la agenda sistemática se define por la facultad que tienen de prestar servicios públicos como el de seguridad pública; tránsito; agua potable y alcantarillado; limpia; mercados y centros de abasto; panteones y rastros, pero es una concepción tan general que no implica una respuesta eficiente hacia los ciudadanos ni siquiera en la dimensión del pago de

⁵⁵ *Ibid.* Pág. 32.

sus impuestos⁵⁶. Es tan genérica la obligación de proporcionar servicios que la misma constitución establece que son enunciativos, pero no limitativos.

A las dos agendas ingresan puntos en disputa que se generan a partir de un conflicto entre dos o más grupos al interior de la sociedad, o de grupos contra las instituciones establecidas. Como la solución de esos problemas es el punto central que justifica la existencia del gobierno, entonces se convierte en su función esencial. Así, es de suponerse que el gobierno tenga participación activa en diversos conflictos como uno más de los grupos en disputa.

A partir de la premisa del conflicto, Cobb y Elder, señalan que "para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental"⁵⁷.

Para que un conflicto termine definitivamente necesita de una solución. Esta se puede dar en una primera instancia a partir de una negociación entre los involucrados o cuando uno de ellos opta por salirse de la disputa; sin embargo, cuando eso no sucede, es posible que el conflicto aumente y los contendientes se consoliden en grupos fuertes.

De esta forma se derivan dos enfoques de estudio de la agenda: el primero se refiere al análisis de los conflictos de acuerdo a los grupos que intervienen en él y al comportamiento que pueden tener en el desarrollo del mismo; el segundo pone énfasis en las partes del sistema que regulan el conflicto.

Hemos visto, entonces, que en un conflicto hay relaciones entre los grupos que contienden al interior del gobierno y entre los que manejan la toma de decisiones

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, fracción III.

⁵⁷ *Ibid.* Pág 34.

para que al fin un conflicto pueda ingresar a la agenda formal. Esto porque, entre más amplio sea el público involucrado en un problema mayor será su probabilidad para colocarse en la agenda formal.

De manera genérica podemos ubicar tres dimensiones que los conflictos tienen que recorrer para ingresar a la agenda del gobierno:

- La primera es el ámbito. Esto se refiere a la extensión que tiene un conflicto. Todo conflicto al nacer tiene un cierto número de personas que están alrededor de él como principales involucrados o iniciadores del mismo, pero además están todos aquellos que se implican a medida que se desarrolla.
- La segunda es la intensidad. Es el grado de compromiso que exista entre las partes con respecto al conflicto. Es decir, hay en todos los grupos que se involucran en un conflicto un grado de unidad interna, pero además un nivel de compromiso con el mismo.

Al intervenir en una disputa se arriesga algo, cuando no se quiere arriesgar más entonces hasta ahí llega el grado de compromiso, en ese sentido puede ser alto o bajo.

- La tercera dimensión es la visibilidad. No es más que la extensión de la relación que existe entre el conflicto y el público, pero donde este se interese en el problema y pueda involucrarse de alguna forma. De la cantidad de público que tenga un problema, dependerá la fuerza que logre tener para posteriormente ser tomado en cuenta.

Quienes se involucran en un conflicto, desde el principio están buscando consolidarse y ampliar su margen de acción, esto requiere de personas que simpatizan con la posición que tienen con respecto al problema. En ese sentido, siempre necesitarán hacer al conflicto y a su postura atractiva para el público.

Estas dimensiones son importantes para cualquier conflicto que aspire a formar parte de la agenda, en ese sentido veremos más adelante si el caso que estudiaremos los cumple y en qué medida lo hace.

Dichas dimensiones involucran a los que participan del y en el conflicto, de ahí su importancia. Por ejemplo, a medida de que el problema va expandiendo su visibilidad se involucran nuevos grupos, pero estos no necesariamente tendrán los mismos intereses o perspectiva del conflicto como quienes lo iniciaron. Además el tipo de grupos que se necesitan al hacer más amplio el problema es distinto conforme va aumentando.

Por otro lado, tenemos que los conflictos son diferentes entre sí. Es decir no todos los conflictos son de la misma naturaleza. Normalmente, se agrupan en tres categorías: episódicos, continuos y terminales.

- Los conflictos terminales son aquellos donde después de una intensa disputa uno de los grupos aniquila a los otros, con lo que concluye la disputa.
- Los conflictos continuos son aquellos donde las estrategias de las partes se vuelven más complejas y, por lo tanto, la solución del problema puede tardar más tiempo en darse, aunque la intensidad del mismo no decrece sino que se mantiene en un nivel estable.
- Los conflictos episódicos son cuando la intensidad aumenta y disminuye en diversos periodos, los grupos se repliegan para estudiar sus estrategias y modificarlas o reforzarlas, con la seguridad de que el conflicto resurgirá de un momento a otro. Estos conflictos están en constante redefinición, pero hasta que no se solucionen no desaparecerán definitivamente.

Existen otros elementos que pueden ser importantes para el análisis. Uno es la forma en que los conflictos entran a la agenda. La mayoría de ellos lo hace de forma pacífica y cubriendo las dimensiones, otros pueden hacerlo por medio de la violencia, aunque su estabilidad dentro de la agenda no esté garantizada.

Otro factor de relevancia es el lenguaje que se usa para tratar el conflicto; como las disputas se dan generalmente en la arena política, el lenguaje será de negociación política, aunque de acuerdo a ciertos intereses puede transformarse en un lenguaje técnico.

Otro elemento de igual importancia es el que tiene que ver con los símbolos que se usan en un conflicto para mantener la adhesión constante de adeptos. El problema es que si no se usan los símbolos adecuados el apoyo puede disminuir.

Como hemos visto un punto de disputa surge por una ineficiencia en el sistema; porque un grupo quiera generarlo para su beneficio (explotadores); porque aparezca un acontecimiento inesperado (reactores circunstanciales); o generados por personas que quieren un bien público (bienhechores).

Además, tienen mecanismos que los disparan como una catástrofe natural, un hecho humano no esperado, un cambio tecnológico que genere nuevas condiciones, un desequilibrio en la distribución de recursos o un cambio ecológico, estos son mecanismos que se dan al interior del sistema porque pueden haber otros factores extrasistémicos. Así, un conflicto inicia o reinicia a partir de la interacción entre un mecanismo de disparo y los iniciadores.

Hay varios requisitos fijos que un conflicto necesita para entrar a la agenda. Para la sistemática:

- atención amplia o conciencia del público,

- interés del público para una acción relacionada con el punto en disputa, y;
- una percepción de que el conflicto puede ser tratado por una institución debido a que queda comprendido en su ámbito de acción.

Para entrar a la agenda formal, además de estos puntos, se necesita el reconocimiento ya no sólo del público, sino del sistema político en su conjunto.

Los asuntos de las agendas, es decir los conflictos que ya entraron a cualquiera de las dos, se definen de acuerdo a varios elementos que los hacen relevantes para el público en general, en la medida en que estos elementos se cumplen el punto se convertirá en relevante.

Esto es la especificidad que define al asunto en abstracto o concreto; el significado social que lo hace peculiar, solo para los afectados, o en general, para el resto del público; relevancia temporal, que lo caracteriza en relevancia de corto tiempo o de duración indefinida; complejidad que lo hace en términos de simple y fácilmente comprendido o en complejo y técnico; y por último en procedencia categórica, ya sea un punto rutinario o un punto extraordinario para la agenda.

1.7. La planeación

Hemos señalado que la modernización de la administración pública en México ha pasado de un proceso de subordinación a otro con tendencia hacia la autonomía, donde la burocracia se convirtió en un elemento que separó la tradición centralista que ponía al Ejecutivo como arbitro único en la toma de decisiones gubernamentales y en la arena política a una dimensión más instrumental.

Sin embargo, es conveniente considerar que aún en el proceso de subordinación al mandato político (1940-1960) nunca se detuvo la generación de innovaciones administrativas; lo que sí es que se fueron dando con intensidades distintas debido a que la prioridad se concretó a mantener la estabilidad política y asegurar al proyecto económico. Situación que cambia en los años que van de 1960 a 1980 donde el propósito principal fue la planeación como forma de hacer más racional las acciones del gobierno.

En este periodo la administración pública incorpora mecanismos racionalizadores y controles más sistemáticos que empiezan hablar de un fortalecimiento al Estado, separándose del poder político pero sin ser un aspecto puramente técnico.

Según María del Carmen Pardo "la importancia que adquirió la modernización administrativa, abiertamente expresada al publicarse en diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyó cambios en la estructura central. La idea de la planeación integral cobró nuevo vigor ante la escasez de recursos; se creó así la discutida Secretaría de Programación y Presupuesto, que tenía bajo su exclusiva responsabilidad la programación y presupuestación de los ingresos y los gastos"⁵⁸.

Las constantes reformas y orientaciones de la administración pública nos hablan de la diversidad de las relaciones y prioridades que han tenido que superarse en acuerdo a las circunstancias de cada contexto. Sin embargo, para efectos de nuestro trabajo vamos a referirnos a la propuesta de planeación impulsada por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) que tienen como único antecedente la Ley sobre Planeación General de la República publicada el 12 de julio de 1930.

⁵⁸ Pardo, María del Carmen. *Op. Cit.* Pág. 82.

Aunque existe un debate académico y técnico sobre la distinción entre planeación y planificación que han llegado a plantearse diferencias tanto evidentes como radicales y hasta contradictorias, hemos preferido utilizar el concepto planeación en razón de que es el término administrativo que se aplica en el marco normativo de la administración pública federal.

En una cita de Luis Ignacio Arvesú Verduzco, menciona que "para algunos autores la planificación es una "categoría histórica" resultante de una transformación en las relaciones de producción, la cual solamente puede ser dada en economías socialistas, mientras que para otros, si bien están de acuerdo en lo anterior, señalan que no es necesario esperar a que se de el cambio histórico para implantar un esfuerzo planificador, sino que este puede ser el motor que lleve a la sociedad a esa transformación"⁵⁹.

De manera puntual (y a pesar de las diferencias conceptuales) "ciertos autores han recomendado el hablar de planificación cuando se trate del conjunto de la economía lo que implica un sistema de organización diferente al mercado y de planeación, cuando este ejercicio sea el resultado de un actuar prospectivo en economías dependientes de las interacciones entre la oferta y de la demanda"⁶⁰.

A pesar de estas posiciones conceptuales es evidente que en México la administración pública esta orientada por la planeación y en estos términos habremos de referirnos a la modernización administrativa emprendida durante los años de 1982 y 1983.

Los antecedentes a la creación del Sistema de Planeación Democrática y de la Ley de Planeación se pueden encontrar durante el sexenio 1976-1982 donde el gobierno consideró necesario que para la instrumentación y ejecución de las

⁵⁹ Arvesú Verduzco, Luis Ignacio. *Política Gubernamental y Planeación en México*. La Revista del COLEGIO. Año II, número 4. México, octubre de 1990. Pág. 306.

⁶⁰ *Ibid.* Pág 308.

reformas económicas habría que intensificarla planeación sectorial e intersectorial.

A esto responde la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto cuyas atribuciones se orientaron en forma global y con incidencia en las actividades de planeación.

Derivado de estos esfuerzos, desde 1979 se aplicaron acciones de planeación que dieron como resultado la publicación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el día 17 de abril de 1980.

Paralelamente, también en 1979 se ampliaron los lineamientos para la formulación de Planes de Desarrollo Estatal con lo que fue posible que las entidades federativas diseñaran su propio plan de desarrollo bajo esquemas de planeación en la conducción de sus asuntos. Además, esta iniciativa fue acompañada con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) creados en 1981.

Lamentablemente, "la falta de una clara obligatoriedad del plan para las dependencias de la administración pública no permitió una adecuada vinculación entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de planeación"⁶¹.

Por ello, el Ejecutivo Federal promovió las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución General de la República para contar con un orden jurídico que fortaleciera la responsabilidad del Estado para regir y promover el desarrollo nacional; y establecer el Sistema de Planeación Democrática en el rango constitucional.

⁶¹ Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática, Tercer Título de la colección Cuadernos de Renovación Nacional. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988. Pág. 25.

Con la reforma al artículo 25 se dio sustento a la rectoría del Estado en materia económica (economía mixta); mientras la reforma al artículo 26 "estableció las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional conjuntando el ejercicio de la planeación con las funciones de orientación y de conducción del desarrollo. Asimismo, en este ordenamiento se faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas; además de establecer la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo Único. En el contexto de las reformas al artículo 26 constitucional el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley de Planeación ⁶², "que dejaba sin efecto formal (real nunca lo tuvo) la de 1930 estableciendo así el Sistema Nacional de Planeación Democrática como la base para la formulación y el comportamiento de las políticas públicas"⁶³.

Con la publicación de la Ley de Planeación se superaban los problemas del anterior Plan Global de Desarrollo al definir a la planeación como obligatoria para las entidades del sector público y se especificó la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Para ese entonces, la Ley designó a la Secretaría de Programación y Presupuesto como coordinadora nacional y regional de la planeación, misma que se fundamentó en cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación. Así, se buscó aplicar mayor racionalidad en las acciones públicas y avanzar, sustancialmente, en la operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática que además tuvo como instrumentos el Plan Nacional de Desarrollo, los programas de mediano plazo divididos en sectoriales, especiales, regionales e institucionales y los programas anuales.

⁶² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983

⁶³ Arvesú Verduzco, Luis Ignacio. *Op. Cit.* Pág. 322.

Siguiendo lo hecho por el sexenio anterior, con el Presidente De la Madrid se organizaron los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, donde la instancia de coordinación con el Sistema Nacional y los Estatales la constituyeron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).

Por otra parte, también se adicionó al artículo 73 constitucional las fracciones XXIX D, XXIX E y XXIX F para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social. Asimismo, se promovieron reformas al artículo 115 constitucional ⁶⁴, que serían fundamentales para el desarrollo de la planeación municipal.

En lo particular, esta reforma es fundamental porque en ella, en su fracción III, se detallaron los servicios públicos mínimos que deben prestar los municipios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Vale destacar, que estas responsabilidades en la nueva reforma al artículo 115, publicada el jueves 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación amplían el margen de actuación municipal al establecer que:

Artículo 115. Fracción III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b)...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d)...

⁶⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

e)...

f)...

g) calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i)...

Sin perjuicio de su competencia constitucional; en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio⁶⁵.

Con esta última reforma, cobra relevancia el manejo y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos porque se obliga a los municipios a que sus ayuntamientos no sólo garanticen una recolección adecuada sino que además la realicen de una manera responsable y en observancia a las leyes federales y estatales aplicables.

⁶⁵ La entrada en vigor de estas reformas esta sujeta a seis artículos transitorios que señalan diversos tiempos para su aplicación. En el artículo segundo se señala que los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a mas tardar en un año a partir de su entrada en vigor que, se calcula será el 23 de marzo del año 2000.

Con el desarrollo de los procedimientos de planeación se puede observar el interés del Estado Mexicano por actualizar su marco de su actuación a partir de reformar la Constitución Federal para dar atribuciones de ley a los distintos órdenes de gobierno, con independencia de las condiciones políticas o económicas que han condicionado su éxito o que han generado situaciones de actuación extraordinarias. Es probable que la modernización administrativa todavía este por demostrar su viabilidad en cuanto regulación de los actos de un Estado Moderno, pero lo importante es que ha seguido avanzando.

Otra de las ramas que han acompañado al desarrollo de la administración pública ha sido el derecho administrativo y en él se contempla la figura jurídica de la descentralización y la desconcentración por lo que es conveniente referirse a ellos de manera que se tengan presentes en cualquier proceso de planeación.

Ya dentro de la fundamentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, concretamente en el tema de la descentralización se consideró que el propio depósito de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal constituirían una centralización política y económica como una condición necesaria para impulsar el proceso de desarrollo nacional.

De esta forma, "se puede afirmar que las causas de la centralización han sido de carácter político y económico. En lo económico implicó inicialmente una reducción de costos, al ubicarse las actividades productivas cerca del principal mercado nacional,... en lo político surgió como necesidad para estabilizar socialmente al país y contribuir a su desarrollo"⁶⁶.

Así, "el proceso de descentralización se apoyó en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, tomando en cuenta tanto la vertiente obligatoria, referida a las acciones de la administración pública federal, como la de

⁶⁶ Secretaría de programación y Presupuesto. Cuadernos de Renovación Nacional. *Descentralización*. Tomo II. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988. Pág. 16.

coordinación que se orienta a vincular las actividades federales, estatales y municipales⁶⁷.

En términos de derecho administrativo, la descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su surgimiento, influyó la incursión del Estado dentro de las actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

En nuestro país por iniciativa de Lucas Alamán, se crea en 1830, el primer órgano descentralizado: el Banco de Avío. Es en el periodo de consolidación de la Revolución Mexicana, en el cual los entes descentralizados proliferan, principalmente, dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones⁶⁸.

Desde el punto de vista del derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. "Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control"⁶⁹.

En la doctrina mexicana se aceptan en general dos clases de descentralización administrativa: por servicio y por región. La primera caracterizada por

⁶⁷ *Ibid.* Pág. 21.

⁶⁸ Martínez Morales, Rafael. Biblioteca de Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo. México 1997. Editorial Harla Pág.66

⁶⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 2da. Edición. México, Porrúa 1987. Pág. 1085.

organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México) y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

A partir del 21 de abril de 1981, fecha en que se publicó la reforma al artículo 90 constitucional, y en la que se señala claramente que la administración pública será centralizada y paraestatal, ya no hay duda alguna acerca del fundamento en la ley suprema, en la que se apoyan los entes desconcentrados, descentralizados y empresas de participación estatal. Es de mencionar que con anterioridad a 1981, algunos artículos de la carta magna hacían referencia a este tipo de órganos: 93, 123 y de cierta forma, el 73 y 28.

De igual forma, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su numeral 45 determina su existencia jurídica y define: Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Por lo que respecta a la estructura interna de los organismos descentralizados, ésta se encuentra precisada en su ley o decreto de creación; en algunos casos, se prevé en su reglamentación de carácter interno. Resulta obvio señalar que tal estructura cambiará de un ente a otro, dependiendo de su objeto, finalidad, tamaño, recursos económicos y orientación política.

El órgano supremo de un organismo descentralizado recibe varios nombres, de acuerdo con su particular instrumento de creación; así, puede llamarse junta de gobierno, consejo directivo o de administración, junta directiva, comité ejecutivo, etc. Se trata en todo caso, de un órgano colegiado, integrado por representantes

de entes centralizados y paraestatales y, de manera excepcional, de representantes de instituciones universitarias y de particulares.

Las tareas de ejecución y representación de los organismos descentralizados estarán a cargo de un funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el presidente de la República, según indique cada ley o decreto, dicho funcionario es denominado director general o gerente general y, de manera aislada, procurador, presidente o rector. Este directivo estará auxiliado por los funcionarios y el personal previstos en el correspondiente presupuesto y en la respectiva reglamentación jurídica; él mismo tendrá la posibilidad de nombrar apoderados para determinadas actividades de tipo legal.

El fenómeno de la descentralización administrativa también se presenta en los gobiernos locales y municipales. Dadas las ventajas de este tipo de entes o por imitación de la organización federal, los estados de la federación y los ayuntamientos han propiciado la creación y el funcionamiento de entes descentralizados en muy diversas ramas.

Ahora bien, por lo que respecta a la desconcentración podemos decir que es la forma jurídico administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Es considerado un principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. Tanto la centralización como la desconcentración responden a la misma noción administrativa centralizada. Se puede decir que la

desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones.

Los órganos, más que organismos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo.

La libertad de acción o autonomía técnica que poseen los órganos desconcentrados es la nota específica de ellos. Se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado.

Consideremos que la autonomía financiera no se da, ya que están oncluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen, tampoco cuentan con ingresos y patrimonios propios. El fundamento constitucional y legal de la existencia de tales órganos se encuentra contemplado en los numerales 73, fracción XXX; 89, fracción I; y 90 . de igual forma, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad de las disposiciones legales aplicables".

Para el caso, Rafael Martínez Morales⁷⁰ clasifica tres tipos de órganos desconcentrados: vertical, regional y horizontal. En el primero, "la competencia conferida al desconcentrado, está integrada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico, quien ve así reducida sus

⁷⁰ Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. Pág. 72.

facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencial. Ese desplazamiento de competencia a ser de un órgano a otro, de lo contrario si fuera de funcionario a funcionario, estaríamos en presencia de la delegación de facultades y no ante la desconcentración.

En el segundo caso, el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central, por ejemplo las delegaciones de diversas secretarías en los estados. Y, finalmente, en el tercer tipo el órgano centralizado, por disposición jurídica, a trasladado a entes de igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial. Tal sería el caso de las distintas regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las administraciones fiscales regionales.

Teniendo en cuenta estas formas jurídicas dentro de la administración pública federal, estatal y municipal cobra mayor relevancia hablar de planeación bajo el esquema de las disposiciones normativas de los actos o acciones de gobierno.

Dentro de esas reformas administrativas, y específicamente en la reforma al artículo 115 constitucional del año de 1983, es como justificamos la acción del gobierno municipal en el diseño, construcción y operación de un relleno sanitario para depositar los residuos sólidos generados en su territorio.

El relleno sanitario de Tlalnepantla implicó todo un proceso amplio de planeación por parte de las autoridades municipales, en un primer momento se asumió la obligación constitucional de dar el servicio y se buscó la aplicación de las leyes particulares de competencia estatal y federal para garantizar la viabilidad del proyecto en sus variantes políticas, económicas, legales, de impacto ecológico y de salud pública.

Una de las condiciones esenciales para comenzar con un proceso de planeación, consiste en determinar un sistema de análisis y clasificación general de las formas de planeación que existen.

El motivo esencial por el que hemos incluido un apartado sobre la planeación es que resulta relevante analizar la manera en que esta influye en la organización social. Es claro, que las actividades de planeación racional de las políticas en México, son un elemento reciente y usado únicamente, y de manera limitada, en áreas muy específicas de la economía.

Por ello, resulta llamativo cómo se utilizan los procesos de planeación en la construcción de políticas públicas en el nivel municipal. Los resultados que el relleno sanitario ha otorgado, no son más que una parte de las actividades previstas en la planeación del mismo.

En el caso del relleno sanitario, la planeación no fue exclusivamente un procedimiento técnico, sino también político y económico. Es decir, no únicamente se puso atención en la problemática técnica para su construcción sino también en los conflictos que, de primer momento, se generarían a partir de su propuesta.

Por ejemplo, la determinación y ubicación de los terrenos donde se construyó el relleno, los conflictos que surgieron con los residentes del lugar, los procesos de negociación con las autoridades estatales y los partidos políticos representados en el Congreso Local.

Es interesante ver cómo un proyecto municipal, que contó con un proceso de planeación formal (legal) tuvo mucho más éxito político y práctico que muchos de los proyectos que gobiernos en niveles superiores presentan y tratan de desarrollar. Consideramos que los fracasos que algunos proyectos tienen en el

país, y en otros lugares, se deben a deficiencias en los procesos de planeación, o en la ausencia del proceso mismo.

De la misma forma, esta experiencia es importante pues constituye un precedente en las formas de gobierno que se desarrollan actualmente en el país, pues la planeación es un proceso de racionalidad gubernamental donde se incluye el determinar un plan con objetivos y metas, se diseña el proyecto y se establece un programa.

1.8. Políticas públicas y valores

¿Es la elaboración y análisis de las políticas públicas un procedimiento neutral y objetivo? Si así fuera, cada planificador y cada analista, con los mismos datos e información, alcanzaría las mismas conclusiones o elaboraría el mismo plan.

Pero aún cuando eso fuera posible, ¿los fines que cada uno de ellos busca son los mismos?. Por ejemplo, ¿es evidente para cada planificador, negociador o cada analista, la demanda de una visión integral e igualitaria de la sociedad?

¿Cada planificador o analista brinda el mismo peso a ciertas metas sobre otras o se asigna la misma cantidad de dinero a las propuestas para áreas verdes o proyectos industriales? ¿se brinda el mismo trato a un discapacitado, como integrante de la sociedad, que a una persona con todos sus sentidos y capacidades funcionando?

Como ya lo mencionamos anteriormente, la selección de fines, o de los mecanismos empleados para lograrlos, implica un proceso de evaluación por parte de quien planifica o decide. Sin embargo, no hay forma de garantizar la neutralidad de quien realiza dicho proceso.

La presencia de valores morales y éticos en el contexto de las políticas públicas es inevitable porque mantienen un propósito. A partir de esto, concluimos que los valores del funcionario público pueden tener un factor relevante en los objetivos que se buscan, así como en la selección de variables y mecanismos que influyen en los procedimientos para obtener dichos fines.

En el caso del ayuntamiento municipal de Tlalnepanlta de Baz⁷¹, la influencia de estos valores ha sido determinante para impulsar acciones de gobierno como el relleno sanitario. Esto se debe a la propuesta doctrinal del PAN que reconoce con puntualidad el respeto a la dignidad de la persona humana y el esfuerzo de la autoridad panista por hacer un hecho tangible el bien común.

Entendiendo como valores una cuestión de opinión y son, al mismo tiempo, las fuentes últimas de la motivación de toda conducta consciente y racional; están situados en orden de importancia relativa en las actitudes de una persona o grupo de personas determinado. Al mediar las relaciones entre individuos de un grupo los valores cuentan con el consenso de forma colectiva o distributivamente, y este "puede ser positivo o negativo. Las actitudes personales suelen reflejar el consenso del grupo respecto a los valores sociales, si bien estos, a su vez, pueden influirlo y modificarlo"⁷².

En esta búsqueda de alternativas para unir su propuesta discursiva, su propuesta doctrinal y su forma de entender la política; se presentan posiciones encontradas donde parece que el PAN es a la vez su mejor oposición. En las

⁷¹ Es conveniente citar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que señala en su Título Quinto "Del Poder Público Municipal" Capítulo Primero "De los Municipios", Artículo 113.- que la administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan. Mientras en el artículo 117 de la misma Constitución local se menciona que los ayuntamientos se integrarán por un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen. De acuerdo a las reformas constitucionales de 1996, los ayuntamientos electos el 11 noviembre, del mismo año, durarán en el cargo del 1 de enero de 1997 al 17 de agosto del año 2000.

discusiones para apoyar la construcción del relleno sanitario, las posiciones más debatidas fueron las de los propios regidores y síndicos panistas que a la vez que solicitaban mayor información, exigían todas las garantías para que el relleno sanitario no fuera una medida de solución pasajera.

En particular, insistían en que una administración panista no podía estar sujeta al ejercicio de la política del "aquí y ahora": para ellos era mejor encontrar todas las alternativas posibles sin la prisa por salir al paso del problema social y político que significa la recolección de 800 toneladas de basura por día.

Defensores de sus convicciones militantes, fueron el mayor núcleo opositor a la construcción del relleno y únicamente estuvieron de acuerdo hasta el momento en que tuvieron acceso a toda la información -variantes ecológicas, técnicas y jurídicas- para la construcción y operación de una obra importante dentro de las responsabilidades constitucionales del municipio.

En acuerdo a la integración piramidal de los ayuntamientos como órganos colegiados y a las atribuciones constitucionales que le dan un carácter de líder al presidente municipal frente a los miembros de su partido que son los síndicos y regidores de la mayoría, la titular del ejecutivo municipal tuvo la necesidad de gestionar la aceptación al proyecto antes de ser llevada a una sesión de cabildo.

Realmente esta es una labor fundamental para que las decisiones del presidente municipal sean aprobadas en sesión de cabildo. Esto porque en los trabajos previos se informa a los síndicos y regidores de las situaciones en favor y en contra de una decisión y la función que cada uno de ellos desempeña como representante social.

⁷² Pratt Fairchild, Henry. Diccionario de Sociología. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México, 1999. Pág. 309-310.

Si atendemos la forma de tomar decisiones de anteriores gobierno municipales, no es común que los miembros de un mismo partido se opongan a la voluntad de su presidente, pero en el caso de la administración panista de Tlalnepantla de Baz, las decisiones públicas no escapan a sus valores partidistas (o si se quiere a sus lealtades) y en ellos se juegan hasta la oportunidad de continuar en el ejercicio del poder público.

A pesar de lo anterior, los valores no son un elemento que se asume debieran estar en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Muchos sostienen que los especialistas deben pasar mucho tiempo entrenándose para dominar las técnicas de análisis sin tener que preocuparse sobre los valores, con lo que estamos ante una disyuntiva que nos conduce a pensar en la actuación ética de los funcionarios públicos.

Cobra relevancia entonces, que al hablar de valores encontramos posiciones que postulan que ellos tienen un status independiente del mundo de los seres humanos, imponen un "deber ser" y son universales, inmutables y eternos; otros los definieron como históricos y necesariamente relativos.

Aceptando la dualidad, y porque en la toma de decisiones no somos ajenos al binomio objetividad-subjetividad, compartimos que "los valores son producto de la experiencia tienen su sede en nuestro psiquismo, y en su generación intervienen la inteligencia, la voluntad, los efectos y emociones; a la vez tienen referencias necesarias en el mundo exterior a nosotros; son realidades a la vez internas y externas, subjetivas y objetivas. En cuanto a realidades subjetivas tiene tres componentes: el cognositivo, por el que se conoce el objeto apetecible, el afectivo, constituido por una afectividad favorable o desfavorable a ese objeto; y el propiamente apetitivo, que apela a la voluntad para obtener el bien en cuestión o para ser congruente con él. En virtud de estos componentes

los valores son también predisposiciones a un comportamiento determinado o a una elección de la voluntad"⁷³.

Sin embargo, la pregunta se mantiene, ¿puede alguien estar libre de sus valores? Los valores son la base para el juicio, no únicamente sobre la realidad política, sino también sobre la forma en que la realidad política debe ser si lo vinculamos con un acto de honestidad del funcionario.

Dicho de otra manera, nuestras políticas se convierten en sistema de valores o de creencias que es aceptado como la verdad por nuestro grupo o partido político. Este sistema está compuesto por un conjunto de actitudes hacia las instituciones y procesos sociales, con lo que esta vinculado a la legitimidad que cubre el frente de la legalidad y es sancionado favorablemente por la sociedad donde se aplica.

En el caso del relleno sanitario de Tlalnepantla, se contemplaron visiones distintas sobre lo que el proyecto en su conjunto debería representar. Incluso, dentro del equipo de diseñadores, se dieron discusiones sobre la verdadera necesidad del proyecto, los tiempos, la tecnología usada y el tipo de construcción.

⁷³ Papadimitriou Cámara, Greta. Compiladora. *Aportaciones para la reflexión en torno a la educación en los valores de la paz y los derechos humanos*. Pablo Latapí Sarre. En: Programa de educación en los valores de la paz y los derechos humanos. Antología. Editorial Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C. y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. México, junio de 1998. Pág. 118

Capítulo II. La clase política mexiquense.

Hemos observado como la modernización administrativa ha mantenido su desarrollo a pesar de las condiciones cambiantes surgidas dentro de los distintos tiempos del proyecto político que ha seguido el Estado Mexicano. De otra parte, también señalamos que la administración pública es una disciplina que ha sido sancionada a partir de la llamada reforma del Estado bajo lineamientos propios de la empresa privada, olvidando que los gobiernos no pueden orientarse tajantemente por criterios como la ganancia, la rentabilidad o las técnicas del mercado.

De otra parte, también hemos dicho que las políticas públicas son un medio que busca involucrar la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, buscando soluciones a los problemas complejos que exigen la atención gubernamental. Esto significa que el poder público ha sido delegado a la institución gubernamental bajo las condiciones de un pacto donde se deben respetar los derechos políticos de los ciudadanos.

Sin embargo, resulta conveniente hablar, también, sobre el terreno de lo político, no como política pública o como factor condicionante de la modernización administrativa, sino como la lucha por el poder político en la realidad local y municipal. En esta parte no se aplica "el deber ser sino el es" por las formas de control político que le han dado forma a una clase política estatal.

A pesar del autoritarismo que condicionó el desarrollo político y económico del país, la alternancia en el poder público esta motivando que las políticas públicas y la observancia de procedimientos administrativos que conducen las acciones de los órdenes de gobierno, sean el instrumento electoral más efectivo para los gobiernos que tienen la oportunidad de administrar los asuntos públicos.

Al respecto, vale citar la interpretación de Luis Aguilar Villanueva⁷⁴ donde menciona que "la causa de los errores y tumbos del gobierno se ubicaba en el autoritarismo del sistema político: un poder central sin el contrapeso de los gobiernos regionales y locales, una presidencia omnipotente sin el control del Poder Legislativo y del Judicial, un partido dominante sin la presión de la competencia abierta, un ejercicio gubernamental sin el escrutinio crítico de los medios de opinión pública y sin participación ciudadana independiente. En la percepción social -continúa Aguilar Villanueva- los amplios espacios de discrecionalidad y arbitrariedad que gozaban nuestros gobernantes, invulnerables a críticas y enjuiciamientos, los hacía proclives a tomar decisiones públicas equivocadas y a negarse a aceptar y corregir sus errores de gobierno".

De ahí que sea relevante que en los últimos años, la planeación y los instrumentos jurídicos aplicables estén situándose como determinantes para que los gobiernos de la alternancia tengan la opción de ratificar ante sus electores que saben conducir con honradez el erario municipal, pero sobre todo, que saben conducir con efectividad los asuntos públicos.

Alternancia y eficacia en el gobierno son los factores que orientan las opiniones de los ciudadanos; con ello, las posiciones discursivas están dejando la política de los buenos deseos y la retórica de un sistema político acostumbrado a ganar con su partido único y a someter cualquier ejercicio de planificación a los intereses minoritarios de quienes detentaban el poder público.

El hecho mismo de ganar una elección al PRI no es determinante para suponer que se hará un buen gobierno y menos cuando el perdedor cuenta con un aparato subsidiado por la autoridad que no para ni repara en desgastar a las administraciones opositoras. Esta no es práctica que pueda criticarse o justificarse sin el conocimiento sobre el desarrollo político del país.

⁷⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernabilidad y democracia*. En: El Debate Nacional. 2. Escenarios de la democratización. Fernando Castañeda. Coordinador. Editorial Diana-UNAM.

"Sobre todo si consideramos que en la conformación del poder presidencial y en las bases sustantivas del sistema político, las facultades legales de un presidente le resultaban estrechas e insuficientes para gobernar al país, para imponer su política, para establecer definitivamente los dogmas de la revolución y la línea sucesoria del poder⁷⁵.

De ahí que la opción más conveniente sea la toma de decisiones con criterios de eficiencia en términos de acciones concretas ante los electores y luego la difusión política como estrategia de mantener una percepción favorable de los estratos sociales.

Frente a las estrategias de presión aplicadas a la oposición, su única alternativa es demostrar que se puede gobernar a pesar de su mencionada falta de experiencia; pero si la visión es esconderse en la complejidad de los problemas, lo más que pueden ganar son justificaciones personales porque ante los ciudadanos el juicio será: "tuviste la oportunidad y no mejoraste la calidad de los servicios públicos; o simplemente no pudiste con el paquete"⁷⁶.

De esta forma, cobra relevancia que, en una historia política sujeta a la verticalidad, las políticas públicas sean un medio para la toma de decisiones a pesar de los usos y costumbres de quienes fueron formados en la tradición autoritaria del sistema político mexicano.

Para ilustrar esta sugerencia es conveniente hacer un recuento de la formación de la clase política mexiquense, para después referirse al asunto del relleno sanitario de Tlalnepantla de Baz. No es arbitrario que se analice una postura local para hacer referencia a una innovación municipal.

México, 1998. Pág. 23-24.

⁷⁵ Castro Leal, Antonio. En: *Prólogo a la obra de Martín Luis Guzmán. "La sombra del caudillo"* Editorial Porrúa. México, 1977. Pág. XI.

⁷⁶ Cita del autor.

Por el contrario, un proceso de toma de decisiones tiene que orientarse por las condiciones de operación política de los diversos actores que influyen sobre la conducción de los asuntos del gobierno. En ello radica su éxito o fracaso.

Esto es relevante si consideramos que el centralismo se ha caracterizado por ser el mecanismo fundamental de control de la vida económica, política y social; en la vía más importante de mantenimiento del poder, y en un modelo asfixiante para las regiones, provincias, estados, municipios y comunidades del país; donde el federalismo mexicano ha significado la subordinación de niveles locales de gobierno al nivel federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios, y por todo ello, el retraso de una maduración como unidad nacional, como sistema democrático, de equilibrios, pesos y contrapesos⁷⁷.

En una expresión dura -no menos realista- Efraín González Luna menciona que "la división de los poderes es una doctrina inútil... el presidente y los gobernadores son el único poder, que los segundos ejercen por mera delegación del primero. La pretendida supremacía del poder judicial mueve a risa, como la autonomía del municipio. Las garantías individuales forman un catálogo de prerrogativas personales que los caciques pisotean en todas partes"⁷⁸.

De ahí se desprende la molestia de los ciudadanos por tener una falsa democracia y una falsa prosperidad. Lo que reclaman son gobiernos ajustados a la teoría constitucional que reflejen un país legal como derivación de un país real.

⁷⁷ Cabrero Mendoza, Enrique. Los Dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre gestión hacendaria en municipios urbanos de México. Editorial Porrúa-CIDE. México, 1996. Pág. 11.

II.1. Formación y continuidad de la clase política

La formación de los grupos políticos en el estado de México ha estado vinculada al proceso de institucionalización del poder federal⁷⁹. Por su posición geográfica se constituyó en uno de los factores determinantes para la estabilidad política del país. De igual forma, su cercanía con el Distrito Federal -el centro de mayor dinamismo económico y político- favoreció el desarrollo industrial y financiero del estado en una proporción que lo ubican en la segunda posición de importancia nacional.

Después del movimiento armado de 1910, la estabilidad política fue condicionada por la falta de un acuerdo entre los actores revolucionarios; este hecho influyó determinadamente en la lucha por el control político en el estado de México. El propio movimiento revolucionario favoreció la constitución de grupos integrados por caudillos militares. En ese sentido, los espacios de representación popular estuvieron determinados por la influencia de los militares identificados con la revolución. Durante el periodo de 1909 a 1920, el estado de México tuvo 22 gobernadores, lo que demuestra el nivel de inestabilidad política en la entidad.

Al respecto Enrique Krauze⁸⁰ señala que el triunfo de una facción devolvió la corriente a su cauce. Las ideas y las políticas fueron sustituyendo gradualmente las balas. En el plano local, la destitución de Carranza y la llegada de Alvaro Obregón al mando del poder federal, hizo posible la formación del primer grupo

⁷⁸ González Luna, Efraín. *El Pueblo quiere otra cosa*. En: Conciencia y opinión y otros estudios. Editorial JUS. México, 1975. Pag. 50-51.

⁷⁹ En términos electorales, el estado de México cuenta con un padrón de siete millones de electores y, en ese sentido, se considera que puede definir una elección de presidente de la República. De ahí que la filial del PRI (Comité Directivo Estatal) en la entidad tenga un nivel de autonomía al margen de las disposiciones de Comité Ejecutivo Nacional del PRI; esto es, que las decisiones políticas las determina la clase política local sin imposiciones del presidente de la República.

⁸⁰ Krauze, Enrique. Biografía del Poder. Caudillos de la revolución mexicana (1910-1940). Editorial Tusquet. México, 1997. Pág. 16.

político en el estado de México, bajo el liderazgo de los hermanos Abundio y Filiberto Gómez (gomismo) que controlarían la asignación de los cargos de elección popular de 1920 a 1942⁸¹.

Los obregonistas exigían un cambio radical en los poderes de las entidades y en las designaciones de los gobernantes se privilegió a los hombres vinculados a la carrera militar. En el estado de México, la responsabilidad se encomendó a Abundio Gómez con carácter de provisional, para inmediatamente cumplir un periodo completo (septiembre de 1921 – septiembre de 1925).

Para asegurar su control político alejado de las armas y vinculado al proyecto de pacificación nacional, los Gómez crearon el Partido Socialista del Trabajo (PST) en 1925 y con ello tuvieron su más eficaz instrumento de legitimación que mantuvo vivo al gomismo.

En un trabajo de María Teresa Jarquín y Carlos Herrejón Peredo, se hace una descripción de la función del PST. Haciendo referencia al gobierno de Filiberto Gómez (hermano de Abundio) nos dicen que la obra y las actividades del gobernador fueron posibles gracias a un instrumento y a ciertas medidas administrativas. El instrumento fue el Partido Socialista del Trabajo, que extraña mezcolanza con las instituciones públicas. Las medidas administrativas consistieron primero en cesar a gran número de personal del mismo gobierno. No tanto por sus mañas burocráticas sino por el control político y el ahorro económico⁸².

⁸¹ En ese periodo de 22 años, el gomismo llevó a la gubernatura estatal a: Abundio Gómez, 1921-1925; Carlos Riva Palacio, 1925-1929; Filiberto Gómez, 1929-1933; José Luis Solórzano, 1933-1936; Eucario López, 1936-1937; Wenceslao Labra, 1937-1941; y, Alfredo Zárate Albarrán, 1941-1942.

⁸² Jarquín, María Teresa y Herrejón Peredo, Carlos. Breve historia del estado de México. Editorial Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Breves Historias de los Estados de la República Mexicana. México 1995. Pág. 142. Al final el Partido Socialista del Trabajo fue sustituido por la creación y cobertura del Partido Nacional Revolucionario.

La conducción del grupo gomista facilitó la formación de una red de control político en toda la entidad. Por su centralización, ligada al poder presidencial, no hubo cargo público que no fuera decidido por los gomistas. Para los años cuarenta, la sucesión del poder federal había logrado establecer la estabilidad política nacional a través del Partido de la Revolución Mexicana (PRM)⁸³ y de la paulatina desincorporación de los militares revolucionarios como líderes de la conducción política nacional, integrados a esta realidad, la centralización de los gomistas también sería sustituida.

Para Krauze, "al término del ciclo, en 1940, se había reestablecido el orden en el país, en torno a un edificio político corporativo muy semejante al virreynal. Una monarquía con ropajes republicanos y revolucionarios. El gobierno personal seguía siendo —como en las épocas de Don Porfirio— un rasgo esencial de la vida política mexicana"⁸⁴.

La movilidad de los gomistas se fortaleció por su lealtad al presidente en turno, y por la necesidad de una región central políticamente estable. En la definición del proyecto nacional fue necesario que el estado de México no significara una amenaza al interés nacional y, con razón en ello, la clase política local se manejó en acuerdo a los intereses del grupo; sin contrapesos en la toma de decisiones.

Para el año de 1941, con tal de mantener cierto control, el presidente aceptó que una vez más se impusiera el candidato gomista: Alfredo Zárate Albarrán, joven y simpático hijo del sur, que con habilidad había saltado de vigilante de cantina a una silla de diputado, luego a una de senador y, finalmente a gobernador. Lamentablemente, un conflicto con el sobrino del ex-presidente, Pascual Ortiz

⁸³ Esto sin olvidar la continuidad del centralismo político que representó la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 por Plutarco Elías Calles; luego de la muerte de Alvaro Obregón.

⁸⁴ Krauze, Enrique. Op. Cit. Pág. 17.

Rubio, Fernando Ortiz Rubio, terminaría con la vida del gobernador Zárate Albarán y con varias décadas de "barbarie política".

Con la muerte de Alfredo Zárate Albarrán en 1942, los gomistas concluyeron su dominio político en la entidad. El presidente de la República, Manuel Avila Camacho, aprovechó la coyuntura para liquidar al gomismo, que se había convertido en un feudo casi intocable junto con los cacicazgos pueblerinos, que ya ofrecían más problemas que soluciones⁸⁵. En esta circunstancia, el cargo de gobernador sustituto fue confiado al intelectual y diplomático Isidro Fabela, ministro con Venustiano Carranza, diplomático y nacido en Atlacomulco.

Desde luego cambió el signo político. Para 1920 habían dominado el egoísmo o sus derivados. Apadrinado por Obregón, permitido por Calles, más o menos mantenido por los demás presidentes, todavía en los inicios de 1941 parecía inacabable. Al llegar el carrancista Fabela, los gomistas serían desplazados poco a poco. Y no tanto por su origen obregonista, sino por que a la sombra del gomismo se había propiciado un ambiente de agitación y demagogia, de pistolero y represión. Es verdad que dieron momentos luminosos... pero en general, durante los 20 años transcurridos, el estado de México se significó por su atraso y turbulencia: "etapa barbara de la política local".

El gobernador sustituto aprovechó la posición geográfica del estado y en pocos años logró implementar una política industrial y financiera que ubicó a la entidad entre las de mayor capacidad económica. De igual forma, al romper con las formas de conducción política de los gomistas, el gobernador tuvo la necesidad de integrar a los hombres afines a su proyecto, dando origen al denominado "grupo Atlacomulco"⁸⁶. La creación del nuevo grupo significó el desplazamiento del centralismo de los gomistas para dar paso a otro de mayores complicidades.

⁸⁵ Jarquín, Teresa. Op. cit. Pág. 153.

⁸⁶ La denominación se debe a que sus operadores y fundadores fueron oriundos del municipio de Atlacomulco. Entre ellos, Isidro Fabela, Alfredo del Mazo Vélez y Salvador Sánchez Colín.

Luego de cumplir su propósito y de iniciar la formación de un nuevo grupo político de civiles con carrera universitaria, Isidro Fabela fue sucedido por Alfredo del Mazo Vélez (1945-1951); y en esa sucesión, también se presentaron los últimos intentos de los gomistas por recuperar lo que consideraban su espacio natural de poder⁸⁷.

El yerno de Filiberto Gómez y ex gobernador del estado, Wenceslao Labra, impulsó la candidatura del general y senador de la República, Antonio Romero, pero no pudo evitar el desplazamiento de las viejas prácticas del gomismo. El desenlace confirmó la fuerza del "grupo Atlacomulco" y el inicio de una nueva centralización política⁸⁸.

El siguiente periodo de gobierno (1951-1957) estuvo a cargo de Salvador Sánchez Colín, un profesionista ligado al presidente de la República, Miguel Alemán. Para esa época, la entidad había logrado cambiar su composición rural por la otra de mayor dinamismo industrial y crecimiento urbano⁸⁹. Por posición de centro financiero, capacidad industrial y el centralismo político del "grupo Atlacomulco", el estado de México se convirtió en un factor de unidad interna capaz de negociar con el gobierno federal las decisiones políticas locales, al margen de la verticalidad del presidencialismo.

⁸⁷ Para abundar sobre la formación de los grupos políticos en el estado de México es conveniente revisar la obra de Alvaro Arreola Ayala que reúne el esfuerzo de una investigación documentada que permite a los interesados situarse en los tiempos y los actores que han contribuido a la formación del grupo político más mencionado, pero poco analizado en su escala nacional, regional y local. Ver. La sucesión en la gubernatura del estado de México. En el vaivén de la pluralidad y el unipartidismo. 1917-1993. Publicado por "El Colegio Mexiquense, A.C". México, 1995.

⁸⁸ Como referencia, se puede consultar el trabajo del periodista Joaquín Herrera Díaz. Hank. Las élites del poder en México. Editorial Parmon. México, 1997.

⁸⁹ Desde años, los centros de mayor importancia industrial, financiera y de servicios fueron Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Ecatepec y Cuautitlán; más tarde se integrarían Lerma y Toluca.

Sin oposición, la lucha por la gubernatura se daba sólo entre miembros del grupo. Para el sexenio 1957-1963, fue electo Gustavo Baz Prada⁹⁰ que al igual que su antecesor continuó con el fortalecimiento del desarrollo estatal y el dinamismo de la clase política. Entre sus colaboradores destaca la designación de Carlos Hank González en la dirección de gobierno.

Si los anteriores gobernadores estaban ligados al Ejecutivo Federal, Gustavo Baz tuvo una posición envidiable; su gobierno coincidió con el sexenio del presidente de la República, Adolfo López Mateos, oriundo del estado de México y formado dentro del "grupo Atlacomulco".

Además, políticos mexiquenses fueron incluidos en el gabinete presidencial: Alfredo del Mazo Vélez, ocupó la Secretaría de Recursos Hidráulicos; Roberto Barrios fue nombrado jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y, en la Secretaría General del PRI nacional, se ubicó a Juan Fernández Albarrán.

En la siguiente sucesión de la gubernatura (1963-1969) se observó lo que más tarde sería el relevo generacional en la conducción del grupo. Para asumir la candidatura se mencionó a Carlos Hank González y a Juan Fernández Albarrán; el primero apoyado por Isidro Fabela y el segundo por Alfredo del Mazo Vélez. Sin grandes conflictos, la gubernatura se asignó a Juan Fernández Albarrán, pero se adelantó la presentación de quien sería el próximo líder político del grupo mexiquense.

Con el sexenio de Fernández Albarrán, la mayoría de los políticos fundadores del grupo Atlacomulco habían llegado al máximo de su movilidad política. El

⁹⁰ Esa fue la segunda ocasión que Gustavo Baz ocupó la gubernatura del estado. Como revolucionario zapatista, fue gobernador de la entidad en 1914 a la edad de 19 años. Por su actividad profesional y su capacidad intelectual desempeñó los cargos de director de la Escuela Nacional de Medicina, de la Universidad Nacional Autónoma de México; director de la Escuela Médico Militar, en la Secretaría de la Defensa Nacional, y, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

gobernador contaba con 62 años de edad; Isidro Fabela muere en 1962, a la edad de 82 años; Gustavo Baz Prada tenía 70 años; Alfredo del Mazo Vélez 60; y, el líder que había impulsado con mayor dinamismo el desarrollo de la entidad, Adolfo López Mateos, muere cinco años después de haber terminado su periodo presidencial.

En esta circunstancia, se puso a prueba la sensibilidad política del grupo. La alternancia en los cargos públicos se mantenía por la formación de sus cuadros políticos; sin embargo, esta fue la primera vez que se decidía sobre la continuidad y permanencia del grupo, sin el arbitraje de su fundador Isidro Fabela.

Por propia unidad interna, el cambio generacional se dio sin rupturas, manteniendo la continuidad en la centralización política. La responsabilidad de asumir el liderazgo político y la gubernatura en el periodo 1969-1975 fue encomendada a Carlos Hank González⁹¹, un hombre que, al igual que la mayoría de los miembros del grupo, inició su carrera política muy joven, al lado de Isidro Fabela, Adolfo López Mateos y Alfredo del Mazo Vélez. Como líder de la continuidad, Carlos Hank González se convirtió en el centro de las decisiones internas; condición que aprovechó para ampliar sus relaciones políticas y empresariales con personajes ligados al ámbito nacional⁹².

Otro hecho relevante, en el desarrollo político estatal, fue su integración a la reforma política federal, transición que terminaría con las candidaturas únicas en el estado de México. Contrarios al cambio, observado por los gomistas en 1942, el grupo Atlacomulco absorbió el impacto de la reforma política sin que la participación de la oposición influyera en la continuidad de su proyecto.

⁹¹ Por su relación con los fundadores del grupo, la carrera política de Carlos Hank González era conocida en todo el estado. Antes de ser gobernador, había sido: presidente municipal de Toluca, 1955-1957; diputado federal, 1958-1961; director general del gobierno del estado de México, 1957-1958; y, en la administración federal, director general de CONASUPO 1964-1969

Al abrirse la diversidad de ofertas políticas, los políticos mexiquenses se mantuvieron leales a las prácticas centralistas de su líder. La sucesión de 1975-1982, se decidió a favor de Jorge Jiménez Cantú⁹³, ligado a Gustavo Baz Prada y al presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez. Durante este periodo, la importancia económica, financiera y política del estado de México fue definitiva; las dos entidades más importantes del país fueron dirigidas por mexiquenses: Carlos Hank González en el Departamento del Distrito Federal; y Jorge Jiménez Cantú, en la gubernatura del estado.

Con su extensión política, los mexiquenses habían alcanzado un centralismo superado únicamente por el Ejecutivo Federal. Acostumbrados a la negociación con el presidente en turno, la clase política local no esperaba que la sucesión para el siguiente periodo de gobierno local se decidiera de manera contraria a las formas de continuidad tradicionales.

La lógica, para el periodo de gobierno 1981-1987, establecía que el candidato debía salir de los políticos⁹⁴ arraigados en el estado. Sin embargo, con el apoyo del presidente de la República, José López Portillo, la candidatura fue asignada a Alfredo del Mazo González⁹⁵. Sin enfrentar la decisión presidencial y del CEN

⁹² Un hecho relevante para redoblar el desarrollo estatal en el gobierno de Hank González es que empezó a recibir mayor cantidad de ingresos fiscales de la política económica implementada por Isidro Fabela.

⁹³ Para dar continuidad política al grupo, Jiménez Cantú envió al senado de la República a Gustavo Baz Prada y a Leonardo Rodríguez Aicaine y, a la Cámara de Diputados, a José Merino Mañón, Antonio Huitrón Huitrón, Arturo Martínez Legorreta, Mauricio Valdés, Yolanda Senties, Enrique Jacob Soriano, Ignacio Pichardo Pagaza y a Humberto Lira Mora. Al exgobernador Salvador Sánchez Colín lo designa jefe de la Comisión Coordinadora del Desarrollo Agropecuario del Estado de México (CODAGEM).

⁹⁴ Entre los aspirantes a la candidatura se mencionó a Enrique Jacob Soriano, Juan Monroy Pérez, Román Ferrat Solá, Ignacio Pichardo Pagaza, Julián Díaz Arias y Humberto Lira Mora. Todos identificados con el liderazgo de Carlos Hank González.

⁹⁵ Hijo de Alfredo del Mazo Vélez, pero sin formación y arraigo en la entidad. Antes de ser candidato a la gubernatura no había desempeñado cargos políticos o públicos de importancia en el estado. En el nivel federal ocupó los cargos de: coordinador de la deuda externa, en la Secretaría de Hacienda de Crédito Público (SHCP) en 1971; director general de deuda pública, en la SHCP en 1976; vicepresidente de la Comisión Bancaria, 1976-1978; director de Instituciones Nacionales de Crédito en la SHCP en 1978; presidente de la Asociación de Banqueros, 1979-1981; y director del Banco Obrero, 1979-1981.

del PRI, la clase política aceptó al candidato, pero controlaron la formación del gabinete de gobierno⁹⁶.

En 1986, Alfredo del Mazo renuncia a la gubernatura para ocupar la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en el gobierno del presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado⁹⁷. Sin regresar la decisión al grupo Atlacomulco, fue nombrado Alfredo Baranda García como gobernador sustituto; personaje que, al igual que su antecesor, carecía de nexos con la clase política local.

Para el sexenio siguiente (1987-1993), la candidatura tampoco fue decidida por los mexiquenses. El presidente de la República en turno, promovió la candidatura de Mario Ramón Beteta⁹⁸. Esta vez, las consecuencias por enviar a un hombre ajeno a la clase política local fueron lamentables. Las acciones impulsadas por los presidentes de la República, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, para romper la continuidad del grupo Atlacomulco encontraron respuesta en las elecciones presidenciales de 1988.

⁹⁶ Humberto Lira Mora, fue nombrado Procurador de Justicia; José Merino Mañón, Secretario del Trabajo; Mario Colín Sánchez, Secretario de Educación, Bienestar y Cultura (en 1982 muere y es sustituido por Emilio Chuayffet Chemor); Juan Antonio Muñoz Samayoa, director de Desarrollo Económico; y Gustavo Baz Díaz Lombardo, Jefe de Servicios Coordinados de salud Pública(hijo de Gustavo Baz Prada).

⁹⁷ Según el ex presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, metió a Alfredo del Mazo como secretario en su gabinete para tener una opción más en la designación del sucesor para la presidencia de la República. Sin embargo, en aquél proceso la designación favoreció a Carlos Salinas de Gortari...Pregunta del autor ¿Por qué no Del Mazo o por qué no Bartlett?, respuesta del entrevistado...Consideré que el mayor consenso lo tenía Salinas y era el que tenía un proyecto más claro de gobierno. Le digo cercanía personal familiar: Del Mazo. Amistad, compañerismo: Bartlett. Trabajo de colaboración y de cumplimiento de lo que yo quería, de lealtad, de defensa de mis tesis: Salinas." Ver. Jorge G. Castañeda. La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México. Editorial Alfaguara. México, abril de 1999. Pág. 200-203.

⁹⁸ En la lista del presidente de la República también estuvieron los nombres de Francisco Rojas, titular de la Contraloría de la Federación; Arsenio Farrell Cubillas, Secretario del Trabajo. Del lado del Grupo Atlacomulco se mencionó a Ignacio Pichardo Pagaza, en ese momento subsecretario de la Contraloría del Federación; a la senadora Yolanda Senties y a Emilio Chuayffet Chemor, Secretario de Educación del Estado. Por la presión de la Federación, ninguno de los tres tenía posibilidades inmediatas de lograr la candidatura.

En las elecciones federales, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del Frente Democrático Nacional (FDN) obtuvo el 51% de la votación estatal, mientras el candidato del PRI, Carlos Salinas del Gortari, únicamente el 29%. Como consecuencia de estos resultados, Mario Ramón Beteta es relevado del cargo y su lugar lo ocupa Ignacio Pichardo Pagaza⁹⁹, un político formado en la entidad y ligado a Carlos Hank González. Al regresar la decisión al interior de la clase política del estado, las elecciones locales de 1990 y las federales de 1991 no fueron obstáculo para mantener el continuismo político de los mexicanos.

Para desterrar cualquier relación contraria al interés del grupo, Pichardo Pagaza impulsó la creación de 15 "cuarteles políticos" operados por distinguidos priistas¹⁰⁰. Cada uno de los cuarteles centralizó el poder político; su influencia fue tal que acordaban directamente con el gobernador, sin consultar a los presidentes municipales.

Con Ignacio Pichardo Pagaza, la movilidad política de la generación de Carlos Hank González empezó a declinar. Al igual que en la época de Juan Fernández Albarrán, la sucesión de 1993 se situó en la coyuntura del cambio generacional.

Al saber que la designación del candidato se tomaría de manera interna, la importancia en la sucesión para el periodo 1993-1999 no radicaba en el riesgo

⁹⁹ Ligado desde joven al grupo Atlacomulco, antes de ser gobernador ocupó los cargos de diputado federal, 1967-1970; director general de Hacienda del Estado de México, 1969-1971; Secretario General de Gobierno con Carlos Hank González, 1971-1975; subsecretario de Ingresos, 1976-1978; diputado federal, 1979-1982; y, subsecretario A de la Contraloría de la Federación.

¹⁰⁰ Los cuarteles políticos creados por el gobernador tuvieron su antecedente en los cuarteles de los "ejércitos del trabajo" formados por Jorge Jiménez Cantú. Precisamente, el responsable del cuartel Nezahualcóyotl fue Ignacio Pichardo Pagaza. Los operadores de los cuarteles de Pichardo Pagaza fueron: Humberto Lira Mora (Naucalpan de Juárez), José Merino Mañón (Toluca), Enrique Collado López (Zumpango), Enrique González Inzunza (Amecameca), Sergio Velasco Sánchez (Cuautitlán), René Santín Villavicencio (Lerma), Jaime Almazán Delgado (Atizapán de Zaragoza), Humberto Benítez Treviño (Ecatepec), Mario Olivera Gómeztagle (Nezahualcóyotl), Juan Carlos Padilla (Chaico), Arturo Martínez Legorreta (Tenancingo), Fernando Ordorica Pérez (Tejupilco), Venancio Consuelo Castillo (Valle de Bravo), Jorge López Ochoa (Atlacomulco) y Jorge Hernández García (Jilotepec).

de una intervención más del Ejecutivo Federal¹⁰¹, sino en la disputa por el control en la conducción política del grupo.

La lucha por la sucesión se desarrolló entre tres corrientes regionales: la de Texcoco, representada por Mauricio Valdés Rodríguez y Humberto Lira Mora (impulsada por Ignacio Pichardo Pagaza); la del Grupo Valle de México con el director de NAFINSA, Oscar Espinoza Villarreal; y, la del Grupo Toluca encabezada por el director del Instituto Federal Electoral (IFE) Emilio Chuayffet Chemor.

Con fuertes presiones y distanciamientos entre los políticos ligados a Ignacio Pichardo Pagaza la decisión favoreció a Emilio Chuayffet Chemor¹⁰². La carrera política del candidato estuvo vinculada desde su juventud con Carlos Hank González y sus cargos políticos los desempeñó al interior del gobierno estatal.

Con el apoyo de Hank González, la campaña de Emilio Chuayffet tuvo que ser respaldada por una recomposición de las alianzas con los distintos intereses regionales y locales. Los costos de la designación de Emilio Chuayffet fueron altos, sin que los desacuerdos por su designación fueran expresados públicamente por el resto de los contendientes, pero esto no evitó que en los siguientes años varios priístas renunciaran a su militancia. Con esto, su liderazgo en el posible cambio generacional no puede definirse como producto de un acuerdo entre los diversos actores.

La posibilidad de conciliar las posiciones al interior de la clase política local se presentó dos años después de haber iniciado el periodo de gobierno. Al ser invitado por el presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, a

¹⁰¹ En el nivel Federal se mencionó la posibilidad de que Carlos Rojas Gutiérrez fuera enviado como candidato a la gubernatura, sin embargo, la proximidad de las elecciones presidenciales en 1994, y la experiencia electoral de 1988, diluyeron la alternativa.

¹⁰² Subdelegado y Delegado, en el Departamento del Distrito Federal; presidente municipal de Toluca; secretario de Educación, Bienestar y Cultura del Estado; secretario general del Gobierno del Estado; y director general de Instituto Federal Electoral (IFE).

ocupar la Secretaría de Gobernación, Emilio Chuayffet pudo haber acordado la designación del gobernador sustituto con las diversas fracciones del grupo Atlacomulco; sin embargo, apoyó a su secretario de gobierno, César Octavio Camacho Quiroz¹⁰³, para hacerse cargo del ejecutivo local.

En la lógica del cambio generacional, es entendible que Emilio Chuayffet ubicara a sus hombres de confianza en los cargos públicos y de elección popular, pero es probable que esta forma de proceder (personalista) implicó los mayores obstáculos a la formación de su liderazgo.

El gobernador sustituto César Camacho Quiroz¹⁰⁴ mantuvo la composición del gabinete de acuerdo al proyecto de su antecesor, pero la coyuntura electoral de 1996 fue la oportunidad para integrar a los políticos marginados en la lucha por la sucesión del liderazgo estatal.

El reto inmediato de Camacho Quiroz fue ganar las elecciones de diputados locales y presidentes municipales. Pero perdió lo que ningún otro gobernador: la oposición (PAN y PRD) ganó las presidencias municipales más importantes de la entidad: Naucaipan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza y Nezahualcóyotl, además de la mayoría en el Congreso del estado.

Cierto que influyeron diversos factores en el resultado más adverso para un gobernador mexiquense; sin embargo, la arbitrariedad por imponer la voluntad de un solo hombre fue el elemento decisivo para romper la unidad y disciplina partidista; con lo que la oposición más fuerte del PRI fueron sus propios cuadros,

¹⁰³ Su carrera política está ligada a Emilio Chuayffet. Es uno de los gobernadores más jóvenes en el estado desde que se formó el grupo Atlacomulco. Sin tener una formación política similar a la de sus antecesores, sí cumple el requisito de estar formado al interior del estado.

¹⁰⁴ En la conformación de su gabinete trató de integrar a diversos representantes municipales, sin que fueran los adecuados únicamente se pensó en los que eran amigos del gobernador saliente y no en los equilibrios que siempre caracterizaron a la clase política local.

los mismos que se sintieron agraviados por la actuación política de Emilio Chuayffet.

Precisamente, la imposición ha sido la característica de la clase política mexiquense, pero todo se construyó con base en un acuerdo interno para privilegiar la continuidad en la sucesión del poder público. Desde 1942 la voluntad del líder en turno se ha respetado, pero en el proceso de elección del candidato al gobierno del estado en 1999, el "grupo Atlacomulco" tuvo un escenario donde muchos reclamaron su derecho a ser candidatos.

Otros se escindieron del PRI y nuevamente el designado salió del Valle de Toluca: Arturo Montiel Rojas. Con altos costos, la verticalidad se impuso, pero eso no ha superado el escenario del cambio generacional que no está obligado a respetar los procedimientos de decisión de la política local.

Es probable que el "grupo Atlacomulco" esté viviendo una de sus únicas crisis políticas que no puede controlar, porque está fuera de ella; sin saber quienes son sus adversarios, porque es toda una generación de actores nuevos que van a disputar el poder público a pesar de ellos.

En lo particular, el Valle de Toluca (1942-2005) siempre ha tenido el control del poder público de la entidad; pero no van a detener a los miembros del Valle de México que reclaman su derecho a ocupar la gubernatura del estado.

La imposición de Emilio Chuayffet, César Octavio Camacho Quiroz y la de Arturo Montiel Rojas ha fracturado a la clase política local. La continuidad de los civiles (que surge después del gomismo) se fortaleció por incluir a la mayoría en los beneficios del poder; y, en los últimos 6 años (1993-1999), parece ser el origen de sus divisiones, al marginar a miembros que geográficamente habitan en el Valle de México.

En ese conflicto de intereses, por seguir con el control de las decisiones políticas, se presenta la necesidad de un cambio generacional en la conducción del grupo Atiacomulco. Carlos Hank González lo recibió de la generación que formó Isidro Fabela con la protección del poder presidencial.

Ahora el cambio se tiene que dar con la inclusión de nuevos actores, pero es probable que el personalismo en la forma de gobernar no permita la continuidad del grupo con la verticalidad y autoritarismo que lo identifica hacia el interior y lo caracteriza hacia el exterior.

Diversos miembros jóvenes, formados en las tradiciones y costumbres de la clase política local, se han escindido de la influencia del grupo Atiacomulco porque se pedía respeto a un acuerdo, donde ellos no formaban parte activa. Una de estas separaciones que estrictamente no son debidos al PRI, sino a los usos de la política que empleo Emilio Chuayffet, es la que representa Rubén Mendoza Ayala, diputado federal y presidente del Consejo Cívico de Tlalnepantla, quien después de su renuncia a la militancia del PRI (vista como una formalidad porque ya estaba fuera) se dedicó a generar una estructura político-electoral que abriera la posibilidad de superar el aislamiento donde lo pretendía someter el gobernador Chuayffet.

II.2. Rompimiento generacional y la oportunidad de cambio político en el municipio de Tlalnepantla de Baz.

Antes de hacer referencia al proceso de negociación que dio origen al relleno sanitario de Tlalnepantla de Baz, es importante describir las condiciones políticas que abrieron la posibilidad de que un partido de oposición ganara las elecciones municipales.

Como es evidente, en diversos lugares del país el avance de la oposición ha tenido mayores oportunidades de llegar al poder público, tanto en diputaciones, presidencias municipales y gobiernos de los estados, que puede ser considerado un logro, desde el punto de vista de la democracia electoral que supone que esto también deriva en gobiernos democráticos. Sin embargo, el hecho mismo de ganar no se traduce en eficacia en la conducción de los asuntos públicos porque la transición democrática no es una condición definitiva para construir condiciones de gobierno.

En más de las veces, el arribo de un gobierno de oposición es sometido a las diversas estrategias de desgaste por grupos afines al Partido Revolucionario Institucional (PRI), y su aparato oficial, en funciones de gobierno, ligado a la misma clase política. De esta forma, las estrategias encubiertas (y bien disimuladas) han limitado las innovaciones de gobierno a hechos aislados, sin que hasta ahora las dirigencias de los partidos de oposición encuentren mecanismos de defensa a las administraciones que se deben a su militancia.

Ganar no es suficiente -aunque los defensores de la democracia representativa así lo sostuvieron durante años- sin renovación o restablecimiento de las instituciones y sin cambios en las conductas de los actores políticos decisivos podrá haber procesos electorales impecables, cambios en la titularidad del gobierno y muy probablemente en la forma de gobernar, pero no necesariamente se seguirá de ello mayor eficacia en la conducción de los asuntos de la comunidad política. Por eso es importante replantear la relación que debía correr entre la democracia como forma y como capacidad de gobierno¹⁰⁵.

En el caso de Tlalnepantla de Baz, las cosas fueron diferentes desde la propia formación del Consejo Cívico como una organización ciudadana encargada de

¹⁰⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. Cit. Pág. 26.

crear una estructura político-territorial capaz de movilizar y defender el voto, así como integrar las opiniones contrarias al PRI y su gobierno municipal.

De esta forma, el consejo se convirtió en la estructura territorial que dio la posibilidad de ganar las elecciones con el logotipo de un partido y garantizar la continuidad de una operación política para restar las estrategias de desgaste emprendidas desde el Comité Directivo Municipal y Estatal del PRI y el propio gobierno del estado.

En un primer momento pareciera que ganó las elecciones el Partido Acción Nacional (PAN) y su candidata, Ruth Olvera Nieto; sin embargo, el conocimiento de los pormenores obliga a citar el papel decisivo desempeñado por el Consejo Cívico de Tlalnepantla y su dirigente, Rubén Mendoza Ayala¹⁰⁶, un político joven, formado en el PRI que tuvo diferencias personales con la tradición política de la entidad motivando su renuncia a esa militancia.

Durante su carrera política priísta, Mendoza Ayala estuvo ligado a diversos actores de la entidad, pero su más cercano apoyo fue Cuauhtémoc Sánchez Barrales, personaje de quien heredaría las discrepancias de tipo personal que tuvo con Emilio Chuayffet Chemor¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Entre sus cargos como militante del PRI y como servidor público ha sido: secretario particular del presidente municipal Cuauhtémoc Sánchez Barrales; líder de la CNOP del PRI municipal; regidor en la presidencia municipal de Leodegario López Ramírez en 1988-1990; Secretario de Apoyo a Movimientos Sociales de la CNOP en el CDE del PRI; secretario de Capacitación Política del CDE estatal del PRI; director de la Escuela Estatal de Cuadros del CDE del PRI; colaboró en la Secretaría de Acción Electoral del CEN del PRI y secretario adjunto del CEN del PRI por invitación de María de los Angeles Moreno; asesor en la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal; asesor de la Comisión Federal de Electricidad y secretario particular del Comisionado del Instituto Nacional de Migración; presidente del Consejo Cívico de Tlalnepantla (1995-2000) y diputado federal por el XV Distrito de la zona poniente de Tlalnepantla (1997-2000)

¹⁰⁷ Estas discrepancias se originan cuando Cuauhtémoc Sánchez Barrales ocupaba la dirigencia estatal del PRI y Emilio Chuayffet la Secretaría General de Gobierno de la entidad. Al parecer, los problemas se derivaron por las decisiones tomadas durante el proceso electoral de 1988, donde ambos trataron de imponer sus razonamientos y ambos buscaron justificar sus actos luego de los resultados electorales adversos al PRI.

Previo al proceso electoral de 1996, Mendoza Ayala se acercó a buscar la nominación por parte del PRI estatal a un cargo de elección popular (en un primer momento buscó la presidencia municipal y después la diputación federal); sin embargo, sus nexos con Sánchez Barrales y algunas acciones de indisciplina lo alejaron de la posibilidad de obtener cualquier candidatura.

Previo a sus aspiraciones por obtener la candidatura a presidente municipal, Mendoza Ayala había mantenido su actuación política en el nivel municipal; pero sus actos de indisciplina motivaron un acuerdo entre el presidente municipal, Leodegario-López y el gobernador Mario Ramón Beteta para sacarlo de su área de influencia e incursionarlo al Comité Directivo Estatal del PRI con la pretensión de mantenerlo alineado (y disciplinado). Así fue integrado al área que dirigía Mauricio Valdés Rodríguez, quien, al ser nombrado presidente del CDE del PRI lo ubicaría como director de la Escuela Estatal de Cuadros¹⁰⁸.

Acostumbrado a la discrepancia, y sin perder de vista la candidatura al gobierno municipal o alguna diputación federal, a pesar de la salida de Mauricio Valdés del CDE del PRI buscó los medios para consolidar su posición y, a la llegada de Arturo Montiel Rojas, como dirigente estatal, fue el único que se mantuvo ocupando una cartera a instancias de la intervención del entonces gobernador Ignacio Pichardo Pagaza.

Con el apoyo de Pichardo, su cargo de director de la Escuela Estatal de Cuadros, permite que colabore directamente en la campaña para senador de la República de Mauricio Valdés Rodríguez¹⁰⁹ fortaleciendo su amistad (personal y

¹⁰⁸ La Escuela Estatal de Cuadros que dirigió Rubén Mendoza Ayala es la primera que se crea en todo el país como resultado de la XIV Asamblea Nacional del PRI. El cargo, dio la oportunidad que Mendoza Ayala de recorrer el estado e identificar a los actores políticos jóvenes de la mayoría de los municipios que integran al estado de México.

¹⁰⁹ Entre los cargos que ha desempeñado destacan: presidente municipal de Texcoco, diputado federal, presidente del Comité Directivo Estatal del PRI, senador de la República y embajador. Vale agregar que, luego de su renuncia al PRI y de su ingreso al Partido de la Revolución Democrática se registró como precandidato a la gubernatura del estado, sin conseguir su propósito, al salir nominado el senador Higinio Martínez.

política) con alguien que tenía posibilidades de salir nominado como candidato al gobierno del estado para el periodo 1994-1999¹¹⁰.

Sin embargo, sus esperanzas se diluyen luego de que Emilio Chuayffet Chemor es designado candidato del PRI al gobierno del estado. Y, en un escenario así, su opción fue trabajar en la campaña con la idea de motivar un acercamiento que abriera la posibilidad de reconciliarse con el candidato y para luego buscar algún cargo de elección popular en el municipio de Tlalnepantla de Baz.

Una vez en funciones de gobernador, y con la promesa de apoyar a Mendoza Ayala en la candidatura para la presidencia municipal, decide que el candidato es Arturo Ugalde Meneses¹¹¹, un personaje sin carrera partidista, pero con la simpatía de Emilio Chuayffet. En respuesta, Mendoza Ayala toma las instalaciones del PRI municipal con el cálculo de motivar un acuerdo o negociación política, pero sin lograr su objetivo. A cambio, recibe fuertes recriminaciones de parte del gobernador y de diversos actores políticos locales que lo llaman a la disciplina.

Sin conseguirlo, trata de buscar el apoyo de Chuayffet, pero las diferencias ya estaban dadas. A pesar de sus esfuerzos, el gobernador, que se sentía agraviado, cierra toda posibilidad de una candidatura para Mendoza Ayala¹¹². No sin buscar otros canales de comunicación, Rubén Mendoza trató de negociar algún otro cargo dentro del gobierno estatal a cambio de su disciplina partidista¹¹³. Sin embargo, sus peticiones no fueron atendidas por los

¹¹⁰ Un hecho similar trata de consolidar con Humberto Lira Mora, quien a pesar de tener un conflicto personal con Valdés Rodríguez también abrigaba la opción de ganar la candidatura, sobre todo por sus relaciones con el gobernador saliente Pichardo Pagaza.

¹¹¹ Director del reclusorio "Juan Fernández Albarrán" (Barrientos), funcionario de la Dirección General de Reclusorios, del Departamento del Distrito Federal y Secretario del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.

¹¹² Reviviendo en él las diferencias que tuvo con Sánchez Barrales.

¹¹³ Entre los cargos que solicitó se menciona la Subprocuraduría de Justicia del Estado de México, aunque también existió el ofrecimiento de ocupar la Fundación Cambio XXI, filial estado de México.

negociadores que envió el gobernador Chuayffet, con lo que el rompimiento era el único camino abierto.

Temporalmente, Mendoza Ayala se incorporó al Comité Ejecutivo Nacional del PRI con el cargo de Subsecretario de Acción Electoral, sin que el nombramiento llegara a ser oficial¹¹⁴. Precisamente, en ese periodo, inicia su participación como articulista en el periódico de circulación nacional "El Financiero" donde sus participaciones se orientan a la defensa de la militancia priísta, criticando fuertemente la posición de la dirigencia nacional del partido por las llamadas concertaciones.

A decir de Mendoza Ayala, "el PRI estaba reconociendo triunfos a la oposición en la mesa, no en las elecciones. Según su posición, el PAN estaba ganando por favorecer la política económica del presidente Carlos Salinas de Gortari y no por su competitividad como partido. De igual forma, criticó los excesos de un sistema político liderado por los tecnócratas que privilegiaban una orientación económica, sin reparar en la creciente marginación social y los estratos menos favorecidos, cuando esa era una de las cualidades de la operación política del PRI"¹¹⁵.

Obviamente, las expresiones de Mendoza Ayala no fueron del agrado de CEN del PRI (aunque sí de muchos de los militantes) y la entonces presidenta nacional, María de los Angeles Moreno, lo separa del partido sin calcular la reacción que derivaría.

Algunos miembros del PRI, como Manuel Bartlet, coinciden con su postura de defender al partido de los acuerdos con el PAN a cambio del apoyo al proyecto del presidente Carlos Salinas de Gortari, que no necesariamente era el de la militancia del PRI y de sus dirigentes, que se callaban y hablaban en voz baja,

¹¹⁴ Su incorporación se debe a instancia de Tristán Canales en cumplimiento a una instrucción de detener y calmar la inconformidad de Rubén Mendoza.

sin atreverse a manifestar su opinión por temor a ser aislados de los beneficios del sistema presidencialista.

Periodistas como Carlos Ramírez defendieron las opiniones de Mendoza Ayala y, para evitar que su movimiento creciera, lo reinstalan como Secretario Adjunto del CEN del PRI. Dos meses después María de los Angeles Moreno deja la presidencia nacional y Mendoza Ayala es relevado de su nombramiento, en el que nunca tuvo funciones partidistas: nuevamente, la consigna fue tenerlo quieto.

Transitoriamente, Rubén Mendoza se integra a colaborar¹¹⁶ con Manuel Villa Aguilera, quien había sido nombrado comisionado del Instituto Nacional de Migración, dependencia adscrita a la Secretaría de Gobernación¹¹⁷. Al poco tiempo, Aguilera es relevado del instituto y Mendoza Ayala se traslada al estado de Chiapas para colaborar en la elección de gobernador de la entidad, gracias al apoyo del presidente del CDE del PRI, Plácido Humberto Morales Vázquez¹¹⁸.

Al ganar la elección con Eduardo Robledo Rincón, al parecer existe un ofrecimiento para ocupar la Secretaría del Trabajo de la entidad, propuesta que tampoco se consolida por las presiones políticas hacia el gobernador electo, que es obligado a renunciar al cargo.

En tan pocos años (1989-1994) Rubén Mendoza orientó su actuación política hacia diversos escenarios partidistas sin encontrar un equipo que lo apoyara para abrirse paso en su carrera política. Todavía en Chiapas, "el gobernador Emilio Chuayffet lo trae al estado de México con la promesa de hacerse cargo

¹¹⁵ Entrevista con el entonces Diputado Federal, Rubén Mendoza Ayala. Mayo de 1999.

¹¹⁶ Como secretario particular del Comisionado.

¹¹⁷ El Instituto Nacional de Migración era de reciente creación y se dice que el Dr. Manuel Villa Aguilera fue nombrado por el presidente Carlos Salinas de Gortari en agradecimiento a la defensa que hizo de su administración frente a medios de comunicación nacional.

¹¹⁸ En este proceso electoral gana Eduardo Robledo Rincón y por exigencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) surgido el 1 de enero de 1994 renuncia al cargo de Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas.

de la Subprocuraduría de Justicia con sede en Texcoco; sin embargo, el ofrecimiento nunca se consolida¹¹⁹.

Sin apoyo económico, con alianzas marginadas por el gobernador Chuayffet y los contrastes de su actuación política, tachada de indisciplina¹²⁰ no hubo ninguna consideración que permitiera un camino distinto a la renuncia a su militancia dentro del PRI. Mientras Emilio Chuayffet -y sus seguidores- estuvieran al frente del gobierno de la entidad y en la conducción del Comité Directivo Estatal del PRI, no habría nada para Rubén Mendoza Ayala; esto es lógico en una clase política caracterizada por la verticalidad y, en esa tradición, nadie ofrece trabajo a los enemigos del gobernador o del cacique.

Con la certeza de que las posibilidades de una reconciliación con el gobernador se habían agotado, en noviembre de 1995, Mendoza Ayala constituye el Consejo Cívico de Tlalnepantla, con una finalidad: primero, ser una instancia para la ciudadanía para reclamar la atención del gobierno municipal; y, en segundo lugar, crear una estructura político-territorial que pudiera ganarle al PRI a través de las siglas de un partido político.

Con la fundación del Consejo Cívico se abrió paso entre la militancia del PAN y el PRD, incluyó a los empresarios y buscó el apoyo de la iglesia católica a través del Arzobispo Manuel Pérez Gil. Con estas alianzas, inició la operación de sus aspiraciones políticas. En Ruth Olvera y en su hermano Eduardo Mendoza Ayala tuvo el apoyo para acercarse a la militancia panista y ganar la candidatura en una convención impugnada por su más cercana contendiente, Laura Pandal.

Además de la inconformidad de Pandal, Rubén Mendoza no tenía simpatías dentro del PAN municipal ni en el estatal, por lo que la presión para su renuncia

¹¹⁹ Entrevista con el Lic. Crescencio Valencia Juárez quien en ese tiempo acompañó a Mendoza Ayala en las elecciones locales de Chiapas.

fue creciendo hasta que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, toma la decisión de separarlo de la candidatura y, de mutuo acuerdo, se brinda la oportunidad para que Ruth Olvera sea la panista que busque la presidencia municipal.

Sin la candidatura, pero con la estructura del Consejo Cívico de Tlalnepantla, Mendoza Ayala pelearía su propio espacio político. Lo subestimaron y nunca creyeron que podría ganar el municipio administrado por Arturo Ugalde Meneses, a quien el gobernador Emilio Chuayffet Chemor había apoyado financieramente y lo consideraba el presidente municipal modelo del todo el estado.

Diversas opiniones señalan que las elecciones de 1996 reunieron el voto de castigo hacia el PRI; eso puede ser cierto en el sentido partidista, pero no en la práctica de la operación política que se originó en el municipio de Tlalnepantla de Baz; en ese terreno el que ganó las elecciones de 1996 fue la estructura del Consejo Cívico apoyado por las siglas del PAN y de algunos de sus militantes que aceptaron la oferta de ser regidores, síndicos y funcionarios del ayuntamiento 1997-2000¹²¹. Esto es, la conformación de un pacto donde todos se reflejan a pesar de no coincidir ideológicamente, pero que comparten intereses políticos y personales.

De esta forma, la llegada al poder de un partido de oposición, en este caso el PAN, no fue un acto que se definiera estrictamente en la jornada electoral del día 11 de noviembre de 1996; más bien, la definición del resultado se debió a un

¹²⁰ Indisciplina como la entiende la clase política mexiquense. Nada fuera de la voluntad del señor gobernador y nada en contra a sus órdenes, sin importar la ley o cualquier otro fundamento ético o moral.

¹²¹ Con esa misma estructura, en las elecciones de 1997, Ugalde Meneses pierde la elección a diputado federal, precisamente frente a Rubén Mendoza Ayala y para las elecciones de gobernador en 1999, nuevamente el PAN gana con 123, 927 votos; mientras el PRI obtiene 69,881 sufragios y el PRD apenas logra 31,159 votos. Es conveniente señalar que en estas elecciones el PAN hizo una alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que realmente resultó simbólica.

rompimiento generado al interior de la clase política local y regional de la entidad.

Y, como todos los autoritarismos, terminó por crear su propia oposición, que es la que puede cambiar los usos y las costumbres por motivaciones y orientaciones nuevas, propias de una generación de políticos y de administradores públicos que quieren el poder, pero que también se obligan a introducir factores efectivos, tanto en el marco de hacer valer un orden legal (autonomía municipal), como en el diseño de operación política (control de la opinión pública e imagen de gobierno).

Como el resto del país, en el estado de México, la alternancia en el poder público es el proceso que se define a través de elecciones, donde los ciudadanos se deciden por alguna de las alternativas contendientes; esto es por la propuesta de un partido político.

Sin embargo, la alternancia no nace en el marco normativo que regulan los procesos electorales, ni en la existencia misma de los partidos políticos; al menos, en la entidad la alternancia se ha dado por factores externos que indican la presencia de un cambio generacional, donde los actores jóvenes no se ven obligados a someterse a la conducción del grupo Atiacomulco. Además del desgaste en las prácticas de una clase política acostumbrada a la verticalidad en la toma de decisiones.

De manera general se puede aceptar que en las elecciones locales de 1996 (para alcaldes y diputados al Congreso del estado) la oposición tuvo la oportunidad de llegar a los cargos de elección popular por los procedimientos desgastados de selección de los candidatos del PRI y por los efectos de la crisis económica, los asesinatos del candidato oficial a la presidencia de la República, Luis Donald Colosio Murrieta; el Secretario General del CEN del PRI, José Francisco Ruiz Massieu y del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo; situación

que derivó en un clima de inseguridad y de falta de credibilidad en las instituciones del gobierno Federal, que irremediablemente se relacionan con el PRI¹²².

Así, la factura que pagó el PRI en las elecciones locales de la entidad, al parecer se debió más a la efectividad del descrédito que a la efectividad proselitista de los partidos de oposición. En el caso del PAN logró el triunfo histórico en 22 municipios de la entidad y junto con el PRD asumieron la mayoría en el Congreso local¹²³.

Sin embargo, en Tlalnepantla de Baz se tiene una condición diferente que vale la pena resaltar porque su éxito electoral se debió a la operación política de un hombre enfrentado con la clase política liderada por el gobernador Emilio Chuayffet y porque ese distanciamiento motivó una escisión que puede, en el mediano plazo (tal vez en el proceso electoral del año 2005) derrotar al grupo que lleva 57 años en el poder¹²⁴.

El proyecto de Rubén Mendoza Ayaia fue crear un grupo político integrado con jóvenes que él mismo ha formado, con militantes del PRI con capacidad en la operación política, pero sin ninguna oportunidad de crecer y con la escasa militancia del PAN. La conformación del grupo Tlalnepantla no sólo ganó las elecciones de 1996 sino que ha conformado un bloque contra las presiones del

¹²² En la legislatura en funciones en el año de 1996, el Congreso local estuvo conformado por 66 diputados, de los cuales 40 fueron electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el sistema de representación proporcional. Distribuidas por partidos, el PRI tenía 40 (todas de mayoría relativa), el PAN 11, el PRD 10, el PVEM 2, el PFCRN 2 y el PPS una.

¹²³ Para este proceso (1997-2000) el número de integrantes del Congreso local se incrementó a 75 diputados: 45 de mayoría relativa y 30 por representación proporcional. Vale aclarar que por única vez tanto los ayuntamientos electos como los diputados al Congreso local estarán en el cargo hasta del día 17 de agosto del 2000.

¹²⁴ En el caso de Tlalnepantla, en las elecciones de 1990 el PRI obtuvo el 51% de los votos y el PAN el 24.6%; en 1993 el PRI obtuvo el 59.1% y el PAN el 19.9%. Para los comicios de noviembre de 1996, en los resultados preliminares del día siguiente el PAN obtuvo 57,831 votos y el aspirante del PRI logró 50,947. Con una diferencia importante el PAN ganó por primera vez en la historia política del municipio las elecciones para gobernar uno de los ayuntamientos más importantes del país.

gobierno del estado y el PRI Estatal, de tal forma que la administración municipal pudiera desarrollarse bajo criterios de estrategia y rentabilidad política.

De esta forma, el ejercicio del gobierno municipal se ha dado en función de la aplicación de las políticas públicas, definiendo los puntos de la agenda a partir de la evaluación, el control y el conflicto. Sin embargo, ninguna acción de la administración municipal es ajena al escenario que dio origen al grupo Tlalnepantla.

Capítulo III. El proceso de creación de las políticas. El relleno sanitario de Tlalnepantla de Baz.

El PAN ganó las elecciones municipales en noviembre de 1996 y su administración tomó posesión el día 1 de enero de 1997. Así, llegó a la presidencia municipal Ruth Olvera Nieto, una mujer que había sido diputada federal y que es reconocida por su militancia en el nivel local y en algunos estados de la República; además de pertenecer a una familia de tradición panista.

Una vez en funciones, la administración municipal tuvo que programar sus acciones de gobierno en función de criterios de eficiencia por la cercanía del proceso federal de julio de 1997 y enfrentar las presiones planeadas por actores externos, ligados al gobierno de la entidad y al PRI municipal y estatal.

Con el liderazgo de Rubén Mendoza Ayala, se integró un equipo de trabajo con personas representativas de un compromiso político y con personal técnico y profesional del servicio público; formados en el sistema priísta, pero con amplia experiencia en los asuntos de la administración municipal. Otros miembros fueron integrados por su militancia en el PAN, aún cuando carecían de conocimientos profesionales o del manejo de las cuestiones municipales.

La conformación de un equipo de trabajo plural (desde el punto de vista político y del servicio público) dio la oportunidad para que el recién llegado no constituyera su propia oposición, al no respetar los acuerdos que dieron origen al pacto por ganar las elecciones de 1996.

De esta forma, el equilibrio en la integración de la administración y la incursión de funcionarios con experiencia motivaron la toma de decisiones con la visión de

dar mayor eficiencia a las acciones del gobierno y, a la vez, que esta evaluación positiva integrará la imagen de candidatos, partido y administración en el proceso electoral de julio de 1997.

Con instrumentos de operación política, (ingeniería política) la presidenta municipal, Ruth Olvera Nieto, trabajó bajo el esquema de la obra social con impacto territorial y con obras mayores para fortalecer la imagen municipal hacia fuera.

En estudios aplicados en el municipio se evaluaron permanentemente los servicios, la percepción de los ciudadanos, el liderazgo de la presidenta municipal con relación a otras instituciones, se detectaron fallas en el cumplimiento a los compromisos de campaña y se corrigieron los errores en materia de comunicación política.

Con estos elementos fue posible integrar el proceso de toma de decisiones; y la medición de las opiniones ciudadanas en cuanto a la calificación de los servicios es la característica que distingue al municipio de Tlalnepantla del resto de los ayuntamientos gobernados por el PAN en la entidad y en otras partes del país. De tal suerte que en el municipio se aplicaron las medidas para evitar que las presiones externas pusieran en riesgo la estabilidad y continuidad de un gobierno de oposición; particularmente, cuidando mantener una sanción positiva en la evaluación de los servicios que proporciona el gobierno.

Esto realmente es importante porque Tlalnepantla forma parte de una entidad federativa sometida a las prácticas de una clase política promotora del autoritarismo.

En Tlalnepantla el trabajo político ha dejado abierta la posibilidad de crecer en un acuerdo político para que los panistas acepten compartir la estructura

partidista con quienes han militado en otros partidos y la incorporación de profesionales en el manejo de los asuntos públicos.

En un estudio sobre la sucesión presidencial del año 2000, José Antonio Crespo¹²⁵ hace referencia a un acto que se puede aplicar a la realidad política del estado de México y sus municipios. En ella señala que en cualquier parte del mundo y todo sistema político, la lucha por el poder implica un delicado proceso que puede provocar conflictos de diversa intensidad, agitación, inestabilidad y hasta violencia... (y), tratándose de la jefatura de un gobierno –con todas las ventajas y privilegios que conlleva- resultan comprensibles las ambiciones que despierta, y la disposición de los buscadores de poder recurrir a lo que sea y arriesgar cualquier cosa con tal de obtener tan preciado cargo.

Bajo estas consideraciones, es prudente apuntar que la transición política no garantiza por sí sola un cambio hacia la democracia y es necesario encontrar los equilibrios y contrapesos para evitar la herencia del autoritarismo. Nunca el municipio había sido administrado por un gobierno de oposición; en ese sentido, tuvo la desventaja de enfrentar una serie de maquinaciones de parte de grupos de presión locales, contrarios a la cultura democrática.

En el territorio municipal existen grupos, organizaciones y comunidades que son utilizadas para no permitir la actuación del gobierno. Este tipo de corporativismo es lo que no permite la consolidación de un servicio público de calidad, no sólo en el municipio sino en la mayoría de las administraciones de oposición.

Frente a la apertura política y las innovaciones de gobierno es evidente la presencia de grupos que no están dispuestos a ceder porque el cambio significa una derrota histórica y el consecuente fin de sus formas de actuación política.

¹²⁵ Crespo, José Antonio. Los Riesgos de la Sucesión Presidencial: Actores e instituciones rumbo al 2000. Editorial Centro de Estudios de Política Comparada. Colección *Estudios Comparados*. México 1999. Pág. 13.

A este respecto Enrique Krauze menciona que en México, la conducta habitual en los derrotados parece ser la revancha por la vía libre: utilizar métodos de presión extralegal para bloquear los empeños del partido victorioso. O; en el mejor de los casos, acudir a arbitrios legales para inmovilizar la acción gubernamental aunque esta haya tenido el aval mayoritario del electorado¹²⁶.

Lejos del discurso de la democracia todavía se observa la ausencia de un cambio de actitud, donde el que pierda aprenda a reconocer y a ser una verdadera oposición; y el que gane tiene la oportunidad de demostrar al electorado que sabe gobernar y que su propuesta es viable.

III.1. El proceso de construcción del relleno sanitario del municipio de Tlalnepantla de Baz.

Con base en el artículo 115 de la Constitución Política Federal, fracción III, los municipios tienen la responsabilidad de prestar el servicio público de limpia. De esta forma, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México lo confirma en su artículo 125, fracción III; mientras el Bando Municipal¹²⁷ para 1999 del municipio lo considera dentro de su artículo 31, fracción III. Ambos ordenamientos se apegan a la interpretación enunciativa y no limitativa por lo que cabe la posibilidad de abrir la participación de los particulares.

De esta forma, también es facultad de los ayuntamientos celebrar contratos, otorgar concesiones o celebrar cualquier otro acto que permita prestar los servicios de la manera más adecuada y eficiente¹²⁸. Sin embargo, la existencia

¹²⁶ Krauze, Enrique. *La democracia adolescente*. Revista: Letras Libres. Julio de 1999. Número 7. Pág. 76.

¹²⁷ Al entrar en funciones el órgano colegiado, el H. Ayuntamiento 1997-2000 determinó aprobar año con año la publicación del Bando Municipal y publicarlo, con base en la ley, el día 5 de febrero.

¹²⁸ Esto por encontrarse investidos de personalidad jurídica y patrimonio que manejarán conforme a la ley.

única de las disposiciones normativas no garantiza a la población que sus gobiernos actuarán con responsabilidad en el suministro de los servicios a que están obligados constitucionalmente.

En términos de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, los ayuntamientos tienen que regular y controlar el manejo de los residuos sólidos que generen, así como proteger el ambiente de los centros de población de los efectos negativos derivados de los servicios públicos.

Para el caso de Tlalnepantla de Baz es ilustrativo que la recolección, manejo y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos (basura) no se llevó en acuerdo a ninguna normatividad ecológica y, lo que es más lamentable, la propia autoridad municipal se prestó a la explotación de los pepenadores a través de una empresa de reciclables que se ostentaba como comprador único de la recolección.

Durante más de dos años la empresa "F.R. Alloy Castin S.A. de C.V." estuvo como compradora del producto recolectado por los pepenadores sin que la tesorería municipal registrara algún ingreso por esta relación. En los primeros días de enero de 1997, la empresa acudió a la dirección de servicios públicos en nombre de los pepenadores solicitando seguir con los trabajos de separación de la basura; bajo el argumento de que disponía de la autorización del gobierno municipal para utilizar la exclusividad de los reciclables.

Bajo esta situación, la dirección de servicios públicos determinó su expulsión del día 5 de marzo de 1997¹²⁹, permitiendo a los pepenadores seguir con la separación de la basura y vender libremente sus productos hasta en tanto se encontrara la alternativa para el cierre definitivo del lugar.

La indiferencia al problema de la basura fue un acto que caracterizó a las administraciones municipales anteriores al periodo 1997-2000, pero no hubo autoridad que obligara a los funcionarios responsables a proceder adecuadamente; de tal suerte que se generaron impactos negativos en el medio ambiente con mayores niveles de insalubridad, contaminación, fauna nociva e incendios por la presencia de gases de alta explosividad. Es ilustrativo que el día de la toma de posesión de la nueva administración municipal, el día 1 de enero de 1997, la Secretaría de Ecología envió un oficio a la presidenta municipal donde expresa atender urgentemente la clausura y saneamiento del tiradero municipal y localizar un sitio apto para la disposición final de residuos sólidos.

La falta de atención al manejo de la basura se dio a pesar de que la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México establece que "los residuos sólidos deben ser controlados desde su origen, reduciendo y previniendo su generación, ubicando su generación, sea de fuentes industriales, municipales o domésticas, por lo tanto se deben incorporar técnicas y métodos para su reuso y reciclaje, así como su manejo y disposición final. Además se considera como su responsabilidad el establecimiento y operación de sistemas de limpia y de disposición final de residuos sólidos, municipales o domésticos, en rellenos sanitarios"¹³⁰.

Mientras la Ley General del equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente menciona que "corresponde a los estados ... la regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos quedando sujeto a la autorización de los municipios ..., conforme a sus leyes locales en la materia y a las normas oficiales mexicanas que resulten aplicables, el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento,

¹²⁹ Por supuesto que la empresa "F.R. Alloy Castin S.A. de C.V." trató de manipular a los pepenadores contra la decisión de la autoridad municipal, pero no prosperó en la medida que no gozaba del apoyo de los recolectores.

transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales¹³¹.

En el ámbito municipal, la misma ley señala que "corresponde a los municipios... la aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos...y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios públicos de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre que no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los estados"¹³².

Durante 17 años, los residuos sólidos se tiraron literalmente en donde fue permitido¹³³ hasta que se decidió en 1992 tirar la basura en el predio denominado "Cerro de Barrientos" ubicado en el pueblo de San Pedro Barrientos, (también conocido como el cerro del kilo)¹³⁴.

La disposición de tirar la basura en ese lugar se originó por la clausura del tiradero de "Las Águilas" localizado en el municipio de Atizapán de Zaragoza; esto sin establecer condiciones adecuadas para evitar la contaminación del

¹³⁰ Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México. Capítulo IV "Protección y Control de la Contaminación del Suelo". Artículos 98 y 99.

¹³¹ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Título Primero. Disposiciones Generales. Capítulo II. "Distribución de Competencias y Coordinación". Artículo 7 y 137.

¹³² Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Título Primero. Disposiciones Generales. Capítulo II. "Distribución de Competencias y Coordinación". Artículo 8.

¹³³ Se transportó basura al municipio de Atizapán de Zaragoza en los lugares conocidos como Puerto de Chivos, Peñitas y La Higuera; en Naucalpan de Juárez, en el lugar denominado Rincón Verde y en Tlalnepantla en la Sierra de Guadalupe, en el lugar identificado como Cola de Caballo y en la comunidad de Tepeolúico.

¹³⁴ Vale agregar que en los estudios practicados al tiradero de San Pedro Barrientos no se aplicó norma alguna para su operación por lo que no se realizaron las obras mínimas para la canalización de aguas pluviales y para el desalojo de lixiviados, que son sustancias químicas altamente contaminantes.

subsuelo, la captación y disposición adecuada del biogas ni las condiciones que asegurarán su estabilidad física.

De esta forma, en 1997 la administración municipal tuvo que definir dos facetas para la atención del problema de la basura: disponer de un terreno para utilizarlo como relleno sanitario; y la solución ecológica que debía aplicarse para la clausura del tiradero a cielo abierto y su saneamiento.

Debido al monto de las inversiones necesarias para desarrollar la infraestructura de un relleno sanitario, así como el saneamiento, clausura y rehabilitación del tiradero a cielo abierto se determinó que fuera una empresa privada, a través de la figura jurídica de la concesión y de una licitación¹³⁵ pública, quien se hiciera cargo de proporcionar el servicio de disposición final de los residuos sólidos municipales.

La concesión se explica como "el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público"¹³⁶. Para el caso particular de la concesión se introdujo como condición fundamental que la totalidad de los recursos provendrían de la empresa a quien se adjudicara el contrato de la obra, sin considerar anticipos, toda vez que el ayuntamiento pagaría únicamente por tonelada depositada y confinada de acuerdo a las bases de la misma licitación y conforme a las especificaciones de la operación del proyecto.

¹³⁵ La licitación tuvo como finalidad otorgar un contrato de prestación de servicios al proponente que cumpliera con el precio más adecuado, así como todos los requisitos técnicos, ecológicos, legales y económico-financieros. Además de asegurar en todos los trabajos requeridos una vida útil del relleno sanitario de 20 años.

¹³⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1997. Pág. 566.

En forma normativa, también se recurrió a lo establecido en la Ley de Obras Públicas del Estado de México, que faculta a los ayuntamientos a realizar obras sujetándose a sus planes municipales y a que¹³⁷:

I. Estén incluidas en el Programa General de Obras Públicas del Gobierno del Estado y/o del municipio y acordes con los planes de desarrollo.

II. Esté autorizada la inversión.

III. Se cuente con los estudios y proyectos, las normas y especificaciones de construcción, el presupuesto, el programa de ejecución, y en su caso, el programa de suministros.

Análogamente, para deslindar responsabilidades y asumir una posición jurídica ante el problema heredado por la administración anterior, se realizaron las visitas necesarias a través de las direcciones de: protección civil y bomberos, ecología municipal y servicios públicos.

De manera inmediata, se detectó la existencia de gas¹³⁸ metano, producto de la descomposición de los desechos depositados en las capas inferiores del tiradero. En donde se tenía calculado el depósito de más de un millón y medio de toneladas de basura en el periodo de 1992 a 1997. Destacando la ausencia total de obras preventivas para controlar el tiradero, entre ellas: chimeneas de biogas, cunetas pluviales, muros de contención o terrazas para solucionar la estabilidad de los taludes, drenaje y cárcamos de lixiviados y cubierta vegetal de algún tipo.

¹³⁷ Prontuario de Legislación Fiscal 1998. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Ley de Obras Públicas del Estado de México. Artículo 25.

¹³⁸ Esto fue realmente peligroso (e irresponsable) debido a que existen ductos de Pemex en el tiradero, por lo que el riesgo de un accidente se incrementaba sobremanera. Dichos ductos transportan materiales altamente inflamables, e incluso no existía documentación sobre la autorización de Pemex para la construcción de un basurero como el que se recibió.

Con estos elementos se presentó la denuncia de hechos en la Subprocuraduría de Justicia regional localizada en el municipio por considerar que las condiciones del tiradero a cielo abierto atentaban contra la conservación del medio ambiente y la salud pública; particularmente de los vecinos cercanos al lugar.

Además de la ausencia de cualquier medida de control y de respeto a la normatividad aplicable, un hecho que incrementó la gravedad del problema fue que el basurero a cielo abierto había llegado al límite de su vida útil que no era mayor a seis meses¹³⁹.

De esta forma, en sesión de Cabildo, el ayuntamiento designó una comisión integrada por síndicos y regidores, apoyados por las direcciones: jurídica y consultiva, ecología y protección civil, coordinadas por la dirección de servicios públicos para evaluar las diversas alternativas para el manejo de la basura; entre ellas, la adquisición de un terreno de 24 hectáreas, aledaño al basurero a cielo abierto, propiedad de Cementos Anáhuac (Grupo CEMEX) con el firme propósito de construir un relleno sanitario¹⁴⁰.

A partir de estas consideraciones, el relleno sanitario tendría por objeto proporcionar un sitio de disposición debidamente acondicionado con la infraestructura y técnica necesarias para proporcionar acomodo a los residuos domiciliarios, cumpliendo con las disposiciones en materia de regulación ambiental y operativa, incluyendo la aplicación de tecnología que permitiera asegurar, desde la entrada en operación del relleno hasta el fin de su vida útil, el

¹³⁹ Sin descartar la existencia de otros lugares que podrían, en un momento dado, ser considerados por el ayuntamiento para depositar basura; como es el caso de los tiraderos de Cuautitlán izcalli en Tepojaco y el tiradero cubierto de Atizapán de Zaragoza sitios que no cumplen con los elementales estudios para la selección del sitio de acuerdo a las normas aplicables y que por lo tanto no podían ser alternativas al proyecto.

¹⁴⁰ Para ese terreno se tenían los elementos técnicos suficientes para considerarlo factible de ser utilizado como depósito de basura; por lo que también se sabía el tipo de estudios preliminares que habrían de efectuarse para obtener las autorizaciones por parte de las instancias competentes.

menor impacto posible en el ambiente por el manejo de los residuos derivados de la descomposición de la basura¹⁴¹.

Entre los impactos positivos¹⁴² evaluados para impulsar la construcción de un verdadero relleno sanitario se comentó la acumulación de basura en celdas cuyos frentes diarios serán cubiertos al término de la jornada laboral, eliminando el método de sepultamiento mezclado altamente agresivo, en lo ambiental y social, utilizado en el tiradero a cielo abierto.

De igual forma, resalta la aplicación de otros elementos favorables como el tratamiento de lixiviados, el manejo de gas biogénico y, por supuesto, la impermeabilización del suelo donde se colocarán las celdas del relleno, que estuvo expuesto por más de cinco años a la afectación derivada de lixiviados que fluyeron sin control por el sitio.

Paralelamente, la decisión del gobierno municipal incluyó el objetivo de la rehabilitación y clausura del tiradero cubierto que venía funcionando desde 1992, buscando reducir al máximo posible los efectos hacia el subsuelo y la atmósfera por medio de obras de extracción controlada de contaminantes en fases gaseosas y líquidas.

Apoyar la construcción del relleno municipal fue garantizar el manejo de la recolección y disposición final de la basura municipal en una forma responsable; sin embargo, también se abrió la posibilidad para apoyar a los municipios colindantes que carecen de reservas territoriales o de infraestructura para

¹⁴¹ En términos de una definición se entiende por relleno sanitario el sistema de ingeniería para la disposición final de residuos sólidos no peligros, ni potencialmente peligrosos, que se utiliza para que se depositen, esparzan y compacten a su menor volumen práctico posible y se cubran con capas de tierra al término de las operaciones diarias. Todo lo anterior bajo condiciones técnicas aprobadas por las autoridades en la materia de acuerdo a la norma NOM-083-ECOL-94 y al proyecto de norma NOM-084-ECOL-94.

¹⁴² Sin desconocer la existencia de impactos negativos que se derivan de las excavaciones para la formación de celdas y para la obtención de materiales de cobertura así como los cortes de terreno para formar taludes.

disponer de forma adecuada los residuos que generan. De igual forma, esta innovación de gobierno, influyó sobre el ámbito estatal al sentar el precedente de construir el primer relleno sanitario para disposición de residuos municipales cumpliendo con la normatividad federal aplicable y la reglamentación estatal respectiva.

III.2. Análisis de alternativas viables en la recolección y disposición final de los residuos sólidos municipales.

Llegar a la resolución de construir un relleno sanitario municipal y clausurar y rehabilitar el tiradero a cielo abierto no fue un acto unilateral o que dependiera de la acción voluntariosa de un individuo. Ante todo fue un acto que se construyó en observancia a las facultades constitucionales del ayuntamiento y en el reconocimiento a sus limitaciones económico-financieras.

De tal forma que la decisión corresponde a un proceso de política pública que nace de una necesidad prioritaria e impostergable y que pasa por filtros de orden legal, administrativo y político antes de ser una acción concreta del gobierno municipal.

En la construcción del proyecto gubernamental se tomaron en cuenta todas las alternativas viables, sin caer en posiciones extremas que pudieran ser útiles o las más apegadas a la protección del medio ambiente, pero que corresponden a una realidad del mediano y largo plazo, alejadas de las necesidades inmediatas que imperan en la realidad cotidiana de los gobiernos, los sistemas económicos, las relaciones productivas y las interrelaciones sociales.

Previo a la toma de posesión de la administración 1997-2000, iniciaron las pláticas con la presidenta municipal electa y su estructura de gobierno para conocer la dimensión del problema de la recolección y disposición de la basura.

Entre las medidas urgentes estaba cerrar el tiradero a cielo abierto y evaluar las alternativas inmediatas que pudieran aportar una solución al manejo de los residuos sólidos municipales.

Entre los documentos presentados se tuvo conocimiento de seis propuestas que solucionarían el problema, pero invariablemente limitaban su vigencia a espacios cortos, con costos financieros altos, para un servicio que se ofrece diariamente, con un número superior a las 800 toneladas de basura recolectadas.

La primera de las propuestas se concretó a considerar la continuidad de depositar la basura en el "Cerro de Barrientos" por un periodo aproximado de seis meses¹⁴³ construyendo las obras complementarias como son las chimeneas de biogas, cunetas de aguas pluviales, drenaje, cárcamo de lixiviados, forestación y muros de contención¹⁴⁴. Incluyendo que la pepena podría continuar mediante un convenio debidamente acreditado con el ayuntamiento y obligando a los operadores de los camiones de los centros de acopio a observar la normatividad aplicable a esta actividad.

Costo financiero de esta alternativa uno.

Rehabilitación de 10 unidades recolección	580,000.00 pesos
Obras complementarias	
<ul style="list-style-type: none"> • 30 chimeneas de biogas • 1000 metros lineales de cunetas pluviales • Un cárcamo de lixiviados • 500 metros lineales de muro de contención a 5 metros de altura • Pasto • Tierra vegetal y forestación 	

¹⁴³ Según opinión del subdirector de apoyo y asesoría técnica a municipios de la Secretaría de Ecología del Estado de México.

¹⁴⁴ Para esta alternativa se requería rehabilitar 10 camiones que estaban fuera de servicio; la operación diaria de 75 unidades mediante un eficiente plan de mantenimiento preventivo y correctivo; ejecutar las obras complementarias, la operación de un tractor D-8 o su equivalente, tres camiones de volteo, un cargador frontal 928 o equivalente, un vibro-compactador y un camión cisterna con moto-bomba; tierra vegetal; árboles para forestación y pasto en rollo.

(incluyendo proyecto y administración)	1,825,000.00 pesos
Operación y mantenimiento mensual	
<ul style="list-style-type: none"> • Un tractor D-8 • Un cargador frontal 928 • Un vibro-compactador • Tres camiones de volteo • Un camión cisterna 	192,456.00 pesos
Para la operación de 75 camiones de recolección* a razón de 10 horas de trabajo por día.	900,000.00 pesos
Total	3,497,456.00 pesos

Fuente. Dirección de Servicios Públicos. Diciembre de 1996.

*Considerando una vida útil de 3 años y sustituyendo 10 unidades para el segundo año.

En la alternativa número dos se consideró que todas las unidades de recolección, transportarían la basura al relleno sanitario del municipio de Atizapán de Zaragoza, lugar localizado en los límites con el municipio de Villa Nicolás Romero, a una distancia de 27 kilómetros en viaje redondo.

De esta posibilidad se abrieron dos variantes, donde la primera consistía en que todos los camiones recolectores se trasladaran al sitio de disposición final y la segunda se apoyó en el uso de dos estaciones de transferencia existentes en el municipio.

En la primera variante era necesario considerar el incremento del parque vehicular con 20 unidades de recolección debido a que las unidades de zona oriente¹⁴⁵ tardarían en hacer el recorrido hasta de 3 horas. Mientras las unidades de recolección de la zona poniente lo harían en hora y media, a partir de activar las estaciones de transferencia¹⁴⁶

¹⁴⁵ Tlalnepantla de Baz se divide en zona oriente y zona poniente. La zona oriente es la parte más distante del territorio municipal y la de mayor rezago social debido a que se constituyó por asentamientos humanos irregulares en lugares de difícil acceso por el nivel dependiente de los cerros. Colinda con el municipio de Ecatepec de Morelos, Coacalco de Berriozábal y la delegación Gustavo A. Madero. Entre sus colonias más conocidas y pobladas están San Isidro Ixhuatepec, Lázaro Cárdenas I, II y III Sección, Jorge Jiménez Cantú, Caracóles, Lomas de San Juan Ixhuatepec, y San José Ixhuatepec. Mientras la zona poniente es la parte centro del municipio y la de mayor crecimiento económico.

¹⁴⁶ Además de poner en funcionamiento dos transfers, un tractocamión y la adquisición de 8 transfers y 9 tractocamiones.

Paralelo a la decisión de tirar la basura en el municipio de Atizapán, se tenía que realizar el cierre del tiradero a cielo abierto con las consecuentes obras complementarias y los gastos normales de operación. Por otra parte, había que considerar las peticiones formales que harían las autoridades de ese municipio para permitir el depósito de la basura. Entre ellas se mencionó la renta de tractores de oruga, cargadores frontales y camiones de volteo.

Costo financiero de la alternativa dos.

Posibilidad uno

Adquisición de 20 camiones de volteo	5,800,000.00 pesos
Rehabilitación de 10 unidades de recolección	580,000.00 pesos
Obras complementarias	
<ul style="list-style-type: none"> • 30 chimeneas de biogas • 1000 metros lineales de cunetas pluviales • Un cárcamo de lixiviados • 500 metros de muro de contención • Pasto, tierra vegetal y forestación 	
Incluyendo proyecto y administración	1,825,000.00
Operación y mantenimiento mensual	
<ul style="list-style-type: none"> • Para el relleno sanitario de Atizapán (a convenir) • Para la operación de 95 camiones de recolección a razón de 10 horas de trabajo por día. 	1,140,000.00 pesos
Vida útil	
<ul style="list-style-type: none"> • El tiradero a cielo abierto se cierra inmediatamente • Para el relleno sanitario en Atizapán se considera no poder tirar más de un año. • Para los camiones recolectores tres años 	
Se estimó que habría la necesidad de adquirir 15 camiones en el segundo año	
Total	9,345,000.00 pesos

Fuente. Dirección de Servicios Públicos. Diciembre de 1996.

Posibilidad dos

Inversión	
<ul style="list-style-type: none"> • Reparar dos transfers y un tractocamión 	259,600.00 pesos
Activación de las estaciones de transferencia	300,000.00 pesos
Adquisición de 8 transfers y 8 tractocamiones	7,704,000.00 pesos
Rehabilitación de 10 unidades de recolección	580,000.00 pesos
Obras complementarias	
<ul style="list-style-type: none"> • 30 chimeneas de biogas • 100 metros lineales de cunetas pluviales • Un cárcamo de lixiviados • 500 metros de muro de contención • Pasto, tierra vegetal y forestación 	

• Incluyendo proyecto y administración	1,825,000.00 pesos
Operación y mantenimiento mensual	
• Para el relleno sanitario en Atizapán (a convenir)	
• Por la operación de 10 transfers a razón de 10 horas de trabajo por día.	
• Para la operación de 75 camiones de recolección a razón de 10 horas de trabajo por día.	1,080,000.00 pesos
Vida útil	
• Para los transfers 4 años	
• Para el relleno sanitario de Atizapán 1 año	
• Para los camiones recolectores 4 años	
Se consideró adquirir 10 unidades para el segundo año.	
Total	11,748,600.00

Fuente: Dirección de Servicios Públicos. Diciembre de 1996.

Para la alternativa número tres se consideró una combinación de las alternativas uno y dos, basada en el uso simultáneo del relleno sanitario de Atizapán de Zaragoza y el uso por algo más de un año del tiradero a cielo abierto de San Pedro Barrientos, a partir de activar la estación de transferencia de la zona oriente y adquirir el equipo necesario para su operación¹⁴⁷. Sin dejar de considerar la construcción de obras complementarias en el tiradero, la retribución del apoyo al municipio de Atizapán por tonelada depositada, los costos de seguir depositando en San Pedro Barrientos y la erogación derivada por la operación y mantenimiento del conjunto de camiones de recolección.

Costo financiero de la alternativa tres.

Inversión	
• Adquisición de 5 camiones tipo volteo de 7 metros cúbicos	1,450,000.00 pesos
Rehabilitar 10 unidades recolectoras	580,000.00 pesos
Activar una estación de transferencia	150,000.00 pesos
Rehabilitar dos transfers y un tracto camión	259,600.00 pesos
Obras complementarias	
• 30 chimeneas de biogas	
• 1000 metros lineales de cunetas pluviales	
• un cárcamo de lixiviados	
• 500 metros de muro de contención	
• Pasto, tierra vegetal y forestación	
• Incluyendo proyecto y administración	1,825,000.00 pesos
Operación y mantenimiento mensual	
• Para la operación de 90 camiones de recolección a razón de 10 horas de trabajo por día.	1,080,000.00 pesos
• Para la operación de 2 transfers con un tractocamión	36,000.00 pesos
• Para el tiradero en Atizapán (a convenir)	

¹⁴⁷ Entre ellos, la rehabilitación de 2 transfers, un tractocamión, 10 camiones recolectores y adquisición de 5 más de este tipo.

<ul style="list-style-type: none"> • Vida útil • Para el relleno sanitario de Atizapán 1 año • Para los camiones recolectores 3 años Se consideró adquirir 10 unidades para el segundo año.	Total 5,380,600.00 pesos
--	--------------------------

Fuente: Dirección de Servicios Públicos, Diciembre de 1996.

En cuanto a la alternativa número cuatro se propuso seguir usando por un año más el tiradero a cielo abierto de San Pedro Barrientos, preparar su cierre definitivo y tratar de comprar el terreno adjunto, propiedad de Cementos Anáhuac; lugar identificado como adecuado para seguir depositando basura. Al igual que las otras propuestas, se incluyeron los costos de las obras complementarias necesarias para el cierre del tiradero y los gastos de preparación para el nuevo terreno.

Para la alternativa número cinco se planteó habilitar un terreno de propiedad particular como sitio para la disposición final de residuos sólidos, localizado en la colonia San Rafael (Los Parajes) al pie de la autopista. El inconveniente era que el lugar había sido explotado como banco de tepetate, y para su utilización se tenía que realizar un estudio de impacto ambiental que, de ser afirmativo, podría justificar la adquisición del terreno; la elaboración del proyecto ejecutivo del relleno sanitario y las obras básicas de acondicionamiento, en el entendido que cualquier acción requería de la reubicación de las casas colindantes al predio¹⁴⁸.

Finalmente, en la alternativa número seis se consideró combinar las alternativas 1 y 5, destacando que la acumulación de materiales impedía seguir trasladando residuos sólidos por más de un año en el Cerro de Barrientos y la inestabilidad del cantil por la extracción inmoderada de tepetate.

La combinación de factores consistía en trasladar tepetate del tiradero a cielo abierto del "Cerro de Barrientos" al terreno del cantil de la colonia San Rafael,

¹⁴⁸ En 1995 la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) practicó un estudio geofísico, minero y topográfico, recomendando a las autoridades de aquél año reubicar las casas en riesgo y la estabilización del talud existente, como medida de prevención a los derrumbes.

apoyados por estudios de laboratorio y la necesaria autorización de la Secretaría de Ecología del Estado de México.

En comparación con las otras, esta alternativa se consideró de un costo relativamente más bajo, permitiendo que la basura se depositara en el cantil de la colonia San Rafael y se cubriera con tepetate del tiradero de Barrientos, que por la extracción de este material generaría más espacio para posteriormente seguir depositando basura.

Una vez en funciones (1 de enero de 1997) las seis propuestas fueron presentadas a los miembros del ayuntamiento sin que tuvieran la autorización correspondiente debido a que todas se limitaban a resolver el problema en el corto plazo, con altos costos económico-financieros para el erario municipal.

Además de que ninguna se orientaba a preservar el entorno ecológico y a proteger la salud de los habitantes, alejándose de ser un acto responsable para el manejo de los residuos sólidos municipales.

Por la urgencia del caso no fue posible aplicar otras medidas de orden ecológico porque implicaría la conjugación de acciones entre la autoridad municipal y la empresa privada o entre la autoridad municipal y los grupos ecologistas u organismos no gubernamentales.

En cualquiera de los casos, tal vez se hubieran encontrado las alternativas para el manejo y disposición de la basura, pero mientras esto pudiera suceder en Tlalnepantla se generarían 800 toneladas de basura al día, con un espacio saturado, con capacidad para recibir desechos por 6 meses haciendo obras complementarias y costosas; sin dejar de mencionar el inicio de presiones políticas para cerrar el basurero, montadas precisamente por quienes los crearon, protegieron y vivieron de él.

III.3. Fases del proceso administrativo y político de la construcción del relleno sanitario.

Cierto que en la toma de decisiones del gobierno municipal influyeron factores jurídicos, administrativos y financieros; sin embargo algunos de los elementos que no se mencionan suelen ser los de mayor peso para orientar una determinada acción gubernamental.

En 1997 llega por primera vez a la historia un gobierno de oposición a la administración municipal, y desde ese momento sería blanco de diversas presiones políticas y presupuestales para deslegitimar lo que el voto de los ciudadanos le habían dado: el ejercicio democrático del poder público.

No había que pensar mucho para ubicar dos variantes decisivas; en la primera de ellas el gobierno del estado a través de sus instancias administrativas, el PRI estatal y sus organizaciones afines tratarían de generar un clima de inestabilidad al interior de Tlalnepantla para después argumentar la existencia de ingobernabilidad; la segunda, se relaciona a la planeación de la administración municipal para influir en los resultados del proceso electoral a celebrarse el 4 de julio de 1997.

Sin experiencia en el ejercicio del gobierno, con un clima de hostigamiento y con un proceso electoral en puerta en el municipio las cosas se veían difíciles. Sin embargo, la presencia política de Rubén Mendoza orientó la operación bajo un esquema que permitiera a la administración municipal ofrecer resultados inmediatos en cuanto a la proporción de los servicios y la realización de obra pública.

Con la integración de hombres que habían trabajado en administraciones del PRI fue posible equilibrar el escaso nivel de conocimiento de los recién llegados en la conducción de los asuntos municipales. Uno de estos funcionarios fue el

Ingeniero Antonio Arias García quien venía de colaborar con administraciones anteriores, por lo que tenía un amplio conocimiento sobre las necesidades inmediatas de la población y la forma de ofrecer soluciones.

Con la ayuda del Ingeniero Arias, que asumió la dirección de servicios públicos municipales, fue posible instrumentar toda una estrategia de procedimientos administrativos para hacer posible la construcción del relleno sanitario de Tlalnepantla de Baz.

Desde diciembre de 1996, se estableció comunicación con la presidenta electa, Ruth Olvera Nieto, para que tuviera conocimiento del problema de la basura y de los beneficios del proyecto del relleno sanitario. Una vez en funciones Ruth Olvera, el Secretario del Ayuntamiento, Ulises Ramírez Núñez y Rubén Mendoza Ayala se aplicaron en el convencimiento de los síndicos y regidores del PAN para apoyar la construcción del relleno; a la vez que se fortaleció la idea con la participación de la dirección de desarrollo urbano y obras públicas y de la tesorería municipal.

Apoyando todas las fases -que serían necesarias para la culminación del proyecto- para el 14 de enero de 1997 ya se tenía la disposición confirmada de la empresa CEMEX, para vender el terreno aledaño al tiradero a cielo abierto de San Pedro Barrientos.

Con este antecedente para el mes de abril se autoriza, mediante licitación pública, otorgar la concesión de la construcción y operación de un relleno sanitario en el predio ubicado en San Pedro Barrientos, así como el saneamiento, rehabilitación y clausura del tiradero a cielo abierto con el requisito

de que el pleno de los integrantes del Ayuntamiento se integrará como una comisión para elaborar y definir las bases de la convocatoria¹⁴⁹.

Por la presencia de regidores del PRI, PRD y del verde ecologista fue necesario presentar una exposición de motivos que facilitaran la autorización de una licitación pública. Entre los argumentos expresados por Antonio Arias García en el pleno del Cabildo destaca la adquisición del terreno propiedad de "CEMEX" a un costo aproximado de 18 millones de pesos, sin contar las erogaciones por concepto de clausura y saneamiento del tiradero a cielo abierto y las inversiones para la construcción del relleno que podrían alcanzar hasta 35 millones de pesos que, sumados al costo del terreno, se tenía una inversión inicial de 53 millones de pesos aplicados en un periodo no mayor a los seis meses.

De no considerarse esta posibilidad se comentó la idea de tirar la basura en diversos sitios que no podrían estar localizados en Atizapan de Zaragoza, Tecamac, Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez o Cuautitlan Izcalli por la creciente saturación de sus basureros municipales y por los costos que implicaba trasladar la basura a distancias calculadas en 25 kilómetros.

Entre los datos destacables de las bases de la licitación pública está que el 100% de los recursos para la construcción del relleno y la clausura del tiradero a cielo abierto provendrían de la empresa ganadora de la licitación publicada el 22 de abril bajo el número DSPM-01-97 en la medida en que el Ayuntamiento pagaría únicamente por tonelada depositada y confinada.

Para dar mayor celeridad al cumplimiento de los procedimientos administrativos se creó el comité de evaluación y una comisión revisora para la asignación de la obra. Con estos grupos de trabajo, integrado por síndicos y regidores de diversos partidos, el día 12 de junio se emitió el dictamen correspondiente a la

¹⁴⁹ El día 23 de abril de 1997 se publicó la convocatoria con los requisitos y especificaciones que deberían cubrir los interesados en razón de la imposibilidad, técnica y financiera del municipio,

licitación pública aprobado por el Ayuntamiento. Con ello, el 16 de junio fue otorgada la concesión a la empresa denominada Mexicana de Medio Ambiente S.A. de C.V.,¹⁵⁰ autorizando a los representantes legales de la empresa suscribir el contrato respectivo, una vez que el secretario del ayuntamiento diera a conocer el acto de declaratoria del fallo de la licitación¹⁵¹.

Al ser una obra concesionada a 20 años, fue necesario contar con la autorización del Congreso local toda vez que rebasaba la legibilidad del Ayuntamiento 1997-2000. Para fortuna del municipio de Tlalnepantla, la Cámara de Diputados local estaba compuesto por una mayoría opositora, donde los legisladores del PAN reunían una fuerte capacidad negociadora con el gobernador del estado.

Con el apoyo del líder de los legisladores del PAN, Astolfo Vicencio Tovar, fue posible someter a consideración del Congreso de la entidad el proyecto de decreto para la autorización de la concesión de la obra por 20 años. Así el 23 de junio aparece publicado el Decreto Número 23 de la H. LIII Legislatura del Estado de México, donde se autoriza al ayuntamiento concesionar la operación y construcción de un relleno sanitario a la empresa que resulte ganadora de la licitación pública abierta incluyendo el saneamiento, clausura y rehabilitación del tiradero a cielo abierto.

para realizar la obra convocada.

¹⁵⁰ Mexicana de Medio Ambiente es una filial de la empresa española FCC-Dragados Internacional de Servicios, S.A. (FDS), y en el año de 1999 se fusionó con una empresa francesa que tiene relación empresarial con ICA. De esta forma, cuenta con una vasta experiencia en la solución de problemas relativos al saneamiento urbano, como residuos sólidos, potabilización y tratamiento de aguas y alcantarillado. Con su nueva fusión Mexicana de Medio Ambiente tiene su domicilio en Avenida Palmas 930, colonia "Lomas de Chapultepec" en México, D.F.

¹⁵¹ Para el día 2 de julio la empresa "Servicios de Tecnología Ambiental S.A. de C.V. (SETASA)" presenta su inconformidad en contra del fallo de la licitación pública; sin embargo, las diligencias practicadas por la contraloría municipal ante los órganos competentes culminaron con un ahorro sustancial para el erario municipal del orden de 50 millones de pesos aproximadamente. Estas diligencias fueron del orden jurídico en defensa del fallo de la licitación redundando en una determinación judicial obtenida a través de un juicio de amparo favorable al ayuntamiento, consistente en la sentencia de fecha 22 de octubre de 1998, emitida por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito en la que negó el amparo a SETASA.

Se detalla que la concesión tendrá una duración de 20 años prorrogables por una sola vez, siempre y cuando se hayan prestado los servicios conforme a la ley y se cumplan las condiciones que fije la autoridad municipal.¹⁵²

Para lograr la autorización del Congreso del estado tuvo que enviarse una exposición de motivos al líder de la LIII Legislatura; Isidro Muñoz Rivera, y al gobernador de la entidad, César Camacho Quiroz. En los argumentos expuestos se hizo un análisis de la prestación del servicio y recolección del traslado de desechos sólidos no peligrosos, donde ya no era posible tirarlos en los basureros de los municipios aledaños ni tampoco seguir utilizando el tiradero a cielo abierto municipal que prácticamente había llegado al límite de capacidad de recepción.

A estos elementos se agregó que el municipio carece de reservas territoriales para disponer de un predio que pudiera ser utilizado para la disposición de la basura; sin embargo, contiguo al tiradero municipal había un terreno propiedad del grupo Cementos Anáhuac" cuyas características geográficas y geofísicas abrían la posibilidad para construir un relleno sanitario para depositar y tratar la basura por un periodo aproximado de 20 años a una capacidad de recolección de 800 toneladas diarias.

Enfatizando que el Ayuntamiento carecía de recursos económicos para realizar una inversión tanto para la adquisición del predio, construir el relleno y rehabilitar el tiradero a cielo abierto por lo que los integrantes del ayuntamiento autorizaron la participación de inversionistas privados con capacidad económica y

¹⁵² En el artículo tercero del decreto, se faculta al Ayuntamiento para establecer las demás condiciones y modalidades de la concesión, en términos de lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como para que, por medio de sus representantes o apoderados legalmente investidos, comparezca suscribir los documentos que de ésta se deriven. A su vez, en el artículo 4 se encomienda a la Comisión de Ecología y Protección al Ambiente de la legislatura dar seguimiento a todas las etapas de la licitación; destacando, que en su oportunidad deberá hacerse del conocimiento de la referida comisión el dictamen sobre el resultado del impacto y riesgo ambiental que de conformidad con la ley de la materia debía realizarse.

experiencia suficiente en el saneamiento, recolección y tratamiento de desechos no peligrosos.

Una vez dado a conocer el fallo de la licitación pública, y de haber asignado la obra a la empresa Mexicana de Medio Ambiente, el 23 de junio de 1997 tuvo lugar la firma del contrato administrativo de concesión para la prestación del servicio, operación y disposición final de los residuos sólidos municipales.

En términos generales, el contrato fue planeado para favorecer las condiciones administrativas y financieras del municipio; y, fundamentalmente, mejorar el servicio de disposición y confinamiento de la basura en las variantes técnica, ecológica y normativa. En acuerdo a estas exigencias vale destacar los siguientes puntos de manera sucinta.

- El ayuntamiento está facultado para concesionar a terceros la prestación de los servicios públicos municipales, en forma específica los relacionados con la recolección y disposición final de desechos (basura)
- El ayuntamiento carece de los recursos técnicos, económicos y financieros suficientes para solventar los costos y la inversión indispensable para sanear, clausurar y rehabilitar el basurero, así como construir y operar un relleno sanitario
- La concesionaria (Mexicana de Medio Ambiente) se obliga a cubrir en nombre del concesionario (el ayuntamiento) el importe de la adquisición en compra venta de los predios utilizados para el relleno y el tiradero a cielo abierto los predios serían escriturados a nombre del concesionario en virtud de ser propiedad de la empresa denominada "Arcillas y Cálizas S. A. de C. V." Situación en que la concesionaria estuvo de acuerdo en cubrir a esta empresa el precio de los predios mencionados a razón de 66 pesos por metro cuadrado útil, excluyendo las afectaciones de la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos o de cualquier otro gravamen o limitación que afecte la libre disposición de los predios a través de un contrato admesuram. El pago será 30% con la formalización de la compra venta mediante escritura pública, fecha en la cual se entregarán física y jurídicamente los inmuebles citados. El siguiente 30% se realizará a los 30 días posteriores a la fecha de entrega. El 40% restante a los siguientes 60 días de la fecha de entrega. Para garantizar el precio de compraventa, la concesionaria se obligó a depositar ante notario público la cantidad de 5

millones de pesos en cheque para ser entregado a la vendedora (Arcillas y Calizas S.A. de C.V.) como parte del pago del primer 30% en la fecha de escrituración de los inmuebles y previamente se encuentren otorgadas todas y cada una de las licencias necesarias para cumplir con el objeto del contrato. En el caso de que no llegara a cumplirse ninguna de las condiciones señaladas, o por alguna otra situación jurídica o física, el concesionario no estaba obligado a pagar en favor del propietario el depósito referido. Y, en este caso, tampoco el concesionario estaría obligado a pagar al propietario, y si se hubiera hecho algún pago, el concesionario tendría derecho a su reembolso por parte del concesionante, que además indemnizaría al concesionario por los daños y perjuicios ocasionados por dos millones de pesos.

- El terreno se utilizará única y exclusivamente para cumplir con la concesión del relleno sanitario. Por su parte, el concesionante garantizó la no concesión de otro relleno sanitario durante el tiempo que dure el contrato y se obliga a que este relleno sanitario será el único autorizado para ser utilizado como sitio de disposición final dentro del ámbito jurisdiccional del municipio.
- La concesionaria se obliga a realizar:
 - a).- Los trabajos de preparación
 - Pago del terreno
 - Cercado con malla ciclónica y postera espaciada a 1.5 metros, guarnición de concreto del área que ocupará el relleno sanitario que tienen una superficie de 36 hectáreas.
 - Adquisición de la maquinaria
 - Suministro de agua potable
 - Caminos interiores
 - Drenes pluviales
 - Preparación del terreno en el frente de los trabajos, incluyendo los conceptos de deslinde, desmonte, preparación de la base, conformación y compactación de residuos sólidos y colocación de material de cubierta.
 - Impermeabilización de las celdas con geomembrana
 - Pozos de control de biogas

- Red de monitoreo y control de agua
- Laguna de captación de lixiviados y tratamiento de los mismos
- Area de amortiguamiento
- Adaptación de la topografía existente de la primera celda al proyecto integral de 28.8 hectáreas.
- Señalamientos informativos, preventivos y restrictivos pudiendo ser fijos o móviles.
- Delimitación de mojoneras de la superficie de 36 hectáreas que se destinarán para la operación del relleno sanitario.
- Cubrir el pago correspondiente al 2% del importe total de los trabajos de preparación por el concepto de supervisión, con excepción del costo del terreno a la empresa que contrate el ayuntamiento.
- Alumbrado interior
- Servicio médico
- Laboratorio
- Area de estacionamiento

B.- Saneamiento, clausura y rehabilitación del actual tiradero

- Descripción del proceso constructivo, con las especificaciones correspondientes para el saneamiento, clausura y rehabilitación del sitio.
- Realización de los estudios básicos necesarios en el sitio
- Construcción de los trabajos de captación y tratamiento para líquidos lixiviados.
- Construcción de pozos para el venteo del biogas
- Movimiento de desechos
- Colocación de material de cubierta y superficie final
- Limpieza del sitio y zonas aledañas a este.

- Forestación de especies, así como de siembra de pasto acorde al lugar.
- Programa de monitoreo posterior de gases y lixiviados así como de su análisis.

C.- Operación de un relleno sanitario

El proyecto de operación del relleno sanitario deberá contar con la siguiente infraestructura mínima necesaria, conforme a lo solicitado en las bases de licitación y lo presentado por la concesionaria en su propuesta.

- Diseño de un relleno sanitario
 - Dimensiones de la celda
 - Material de cubierta diaria
 - Caminos de acceso principal y secundarios
 - Area de emergencia
 - Drenes pluviales
 - Señalamientos
 - Sistema a emplear para el control y captación de biogas
 - Sistema a emplear para el control y captación de lixiviados
 - Pozos de monitoreo de lixiviados
 - Area de amortiguamiento
 - Cubierta final
- Los residuos sólidos municipales que ingresen al relleno sanitario deberán contar con la aprobación de la dirección de ecología, pudiendo en todo momento citar a otras autoridades para llevar a cabo la inspección o monitoreo de la misma.
 - Las partes conviene establecer como tonelaje mínimo garantizado el correspondiente a 19,500 toneladas mensuales, en el entendido que de ser menor, la concesionaria pagará el importe correspondiente al tonelaje mínimo.

- La concesionaria podrá autorizar la disposición final de residuos sólidos provenientes de otras entidades, municipios o personas. La tarifa será revisada anualmente en el mes de enero. Los pagos de la concesionaria al concesionante se harán cada 30 días después de presentada la factura y, si hubiera un retraso, se aplicará un interés moratorio. El concesionante acepta la retención del 2% por concepto de supervisión de la operación del relleno sanitario en cada facturación sin IVA a través de la tesorería. Igualmente, la concesionaria acepta el descuento del 1% del importe de facturación, sin IVA para campaña de educación, con el compromiso de que el concesionante emita en favor de la concesionaria el correspondiente justificante.
- Entre las obligaciones de la concesionaria se contempló tramitar y obtener de las autoridades federales, estatales y municipales los dictámenes, licencias, permisos y demás autorizaciones que se requieran para la operación. El concesionante prestará toda su asistencia a la concesionaria y participará activamente con esta en la tramitación de los permisos y licencias que se requieran, emitiendo en tiempo y forma las que le correspondan.
- Iniciar la operación con el equipo suficiente.
- Operar el relleno sanitario de acuerdo a la normatividad de carácter obligatorio, vigente en la materia.
- Controlar el acceso al relleno sanitario de vehículos y personas evitando por todos los medios la pepena.
- Atender eficientemente a los prestadores autorizados del servicio de barrido, recolección y transporte de residuos sólidos.
- Atender de inmediato y eficientemente las quejas de los usuarios del servicio
- Cumplir en forma continua los procedimientos indicados en el proyecto ejecutivo (16 horas diarias los 365 días del año).
- Realizar la cobertura diaria de residuos.
- Construir las celdas e infraestructura necesarias que garanticen la utilidad definitiva de un relleno sanitario, conforme al proyecto ejecutivo.
- Responsabilizarse de los daños y perjuicios que causen al concesionante o a terceras personas con motivo de la ejecución del servicio, siempre y cuando sea por causas a él imputables.
- Contratar y conservar vigentes los seguros por responsabilidad civil para cubrir daños y perjuicios a terceros.

- Utilizar los materiales y equipo que satisfaga las normas de calidad establecidas en su propuesta de licitación.
- Realizar la conservación del equipo y maquinaria e implementos utilizados en la disposición final de los residuos sólidos, tal como esta previsto en los términos de su propuesta en la licitación.
- Notificar por escrito a el concesionario de las necesidades para modificar o establecer métodos o procedimientos diferentes a los señalados en el proyecto ejecutivo, indicando a que tipo de métodos se refiere e iniciarlos previa solicitud y autorización por escrito de el concesionario.
- Conservar durante la vigencia del contrato un capital contable mínimo de 15 millones de pesos en el entendido de que sus estados financieros deberán elaborarse conforme a principios de contabilidad generalmente aceptados.
- Deberá cumplir con toda la documentación de la convocatoria, las bases de licitación, propuesta, el proyecto ejecutivo siendo partes integrantes de este contrato.
- Mantener el camino libre de residuos y forestado desde los carriles de desaceleración con especies propias de la zona cuyo programa será entregado por la autoridad municipal.
- Mantener libre de residuos las zonas aledañas a la celda diaria, evitando que se dispersen los residuos no compactados.
- Evitar la presencia de fauna nociva en el interior del relleno sanitario.
- Contar permanentemente con el personal técnico especializado necesario en el interior del relleno sanitario.
- Presentar en forma mensual el programa de trabajo a el concesionario el cual debe contener frente de trabajo, celda diaria, control de entradas, control de maquinaria, abastecimiento de materiales, control de material de cubierta, reporte de pozos de biogas y control de lixiviados.
- Cumplir y llevar a cabo todas las resoluciones de carácter obligatorio que en materia de impacto ambiental y ecología recomiendan las autoridades correspondientes.
- La concesionaria manifiesta que los trabajos serán financiados enteramente a través de créditos o sus propios recursos, en el entendido que el concesionario no podrá en ningún momento ser aval o deudor solidario de los mismos.

- La concesionaria no podrá ceder los derechos y obligaciones derivadas de este contrato, a excepción de los derechos a cobrar la tarifa correspondiente, de los que podrá disponer libremente.
- La concesionaria se obliga a establecer anticipadamente a la iniciación de los trabajos en el sitio de realización, un representante permanente, el cual cobrará como superintendente de construcción, contando con poder amplio y suficiente para tomar decisiones en todo lo relativo al cumplimiento del presente instrumento, dicho representante deberá designar por escrito y ser un profesional con experiencia suficiente de la materia. El concesionante se reserva el derecho de su aceptación, el cual podrá ejercer en cualquier tiempo por causa justificada.
- Se deja abierto un apartado donde la concesionaria puede aplicar tecnología nueva que mejore el servicio. Para ello, la concesionaria presentará el impacto que tengan dichas tecnologías y equipos en cuanto a eficiencia, calidad y tarifas, mientras el concesionante analizará, en su caso, la nueva tarifa y de ser aceptada, la concesionaria las adquirirá para la prestación del servicio contratado.
- La concesionaria entregará a el concesionante un informe mensual por escrito que contenga la cantidad de toneladas recibidas en el relleno sanitario por día.
- Si la empresa no llegara a prestar el servicio, el ayuntamiento puede hacerlo por si mismo, por terceros con cargo a la concesionaria, quien pagará el importe de la penalidad que consiste en 500 días de salario mínimo/día, vigente en la ciudad de México, Distrito Federal, hasta que reanude la prestación del servicio.
- Al término del contrato, los bienes serán entregados a el concesionante, entre ellos: la infraestructura para la prestación de los servicios, el predio que ocupa el relleno sanitario, las instalaciones complementarias y mobiliario construidas o edificadas como complemento de la infraestructura de operación.
- Los trabajadores que presten sus servicios en el relleno sanitario tendrán una relación obrero-patronal estrictamente con la empresa y, en caso de huelga, el ayuntamiento podrá operar los bienes utilizados en la prestación del servicio para continuar prestándolo directamente o por un tercero contratado mientras dure el evento, con un costo a cargo de el concesionante.

Para anticipar problemas de manipulación de los pepenadores por el eminente cierre del tiradero a cielo abierto, la dirección de servicios públicos inició las negociaciones con una comisión de recolectores. El 11 de julio de 1997, el

ayuntamiento realizó un ofrecimiento para que, quien así lo considerara ingresara al departamento de limpia, brindando las facilidades para que las personas que carecieran de documentación pudieran ser auxiliadas por el registro civil.

La comisión negociadora de los pepenadores presentó una relación de 100 personas comprometiéndose a registrar únicamente a los que por años venían laborando en el tiradero. Previo a la inauguración del relleno sanitario, se comunicó a la representación de los recolectores que la fecha de su contratación en el departamento de limpia sería el día que entre en operación el relleno sanitario. Para ese tiempo, se tenía conocimiento que una persona identificada como contralor social y militante del PRI, había tratado de acercarse a los pepenadores sin que ellos manifestaran su interés por dialogar con esta persona.

Con motivo de la disposición de la mayoría de los pepenadores para integrarse como trabajadores municipales, el 30 de marzo de 1998, se solicita la transferencia presupuestal para dar suficiencia financiera a la contratación de 70 plazas adicionales en lista de raya que serían ocupadas por los pepenadores que laboraban en el tiradero a cielo abierto. Tan sólo para ese año la suma total para emplear a los recolectores ascendió acerca de un millón de pesos.

Desafortunadamente, los esfuerzos de la autoridad municipal por superar las posiciones de conflicto no evitaron que las organizaciones afines al PRI realizaran un activismo creciente contra la construcción y operación del relleno sanitario.

En diversas ocasiones personas lideradas por dirigentes del PRI municipal, se trasladaron a las oficinas de ecología y desarrollo urbano del estado para oponerse a la construcción del relleno sanitario y para evitar que esas dependencias emitieran los permisos correspondientes. En sus actos de

provocación se opusieron a la realización de las obras en el lugar donde se construía el relleno poniendo frente a las máquinas a mujeres ancianos y niños que eran manipulados por el señor Eduardo López Torres, quien también se decía integrante del movimiento antorchista.

A pesar de las acciones encubiertas de estos grupos, el gobierno municipal celebró diversas reuniones con ellos lo mismo que autoridades del gobierno del estado pero no fue posible que cambiaran de actitud, por lo que el día de la inauguración del relleno sanitario, el 1 de abril de 1998, algunos pepenadores inconformes, acompañados de provocadores infiltrados, se enfrentaron a la policía municipal por lo que se detuvo a 20 personas que fueron puestas a disposición del ministerio público quien inició la averiguación previa TLAL/MD/III/291/98¹⁵³.

Esta situación de conflicto social manipulado se dio a conocer a la autoridad municipal y al gobierno del estado desde la realización del estudio de impacto ambiental solicitado por la Secretaría de Ecología estatal. En ese documento se destacó la existencia de un asentamiento irregular en relativa proximidad del sitio donde se construiría el relleno sanitario; enfatizando que el predio no sufriría afectación física alguna derivada de la operación del relleno, y se anticipaba que sus habitantes pudieran considerar lo contrario, básicamente por el hecho de que la regularización de la tenencia de la tierra de sus propiedades pudiera verse afectada.

Se destacó la posibilidad de que algunas personas podrían intentar movimientos de oposición a la obra, bajo argumentos ecologistas, particularmente si se apoyaban en partidos políticos y organizaciones de las que con frecuencia enarbolan esas banderas para allegarse adeptos y posiciones de fuerza.

¹⁵³ Luego de haber provocado el enfrentamiento entre pepenadores y policías municipales, personas afines al PRI municipal, aparentaron defender a los detenidos que fueron puestos a disposición del Ministerio Público para posteriormente presentar en nombre de los pepenadores

Sin embargo, desde el punto de vista técnico, normativo y ecologista no tendrían ninguna validez su oposición al proyecto y sólo sería una forma de presionar a las autoridades relacionadas con la obra¹⁵⁴.

Un antecedente más que dificultó el inicio de construcción del relleno fue la posición de la empresa CEMEX que pretendía retractarse de su compromiso por vender el terreno aledaño al tiradero a cielo abierto. Para la realización de la compra-venta la empresa ponía como condición que el Ayuntamiento condonara todos los impuestos prediales y aportaciones de mejoras a las cuatro empresas filiales de CEMEX, localizadas en el territorio municipal.

A esta condición, se realizó un estudio de los adeudos de CEMEX donde se detectó un débito favorable al ayuntamiento por mas de 15 millones de pesos. Luego de la noticia, la empresa inició un proceso de revisión en la tesorería municipal y no encontró variantes al monto de su deuda. De esta forma, la tesorería y la dirección jurídica acordaron negociar únicamente los gravámenes adeudados por el terreno que pretendía el Ayuntamiento para la construcción del relleno sanitario, dejando al margen los adeudos de las otras tres empresas.

Esto significó que el ayuntamiento absorbiera el monto de los gravámenes exclusivamente del terreno que se pretendía adquirir y que estaba en aptitud CEMEX de poder enajenar. Con las negociaciones apoyadas por el secretario del Ayuntamiento, Ulises Ramírez Núñez, el 10 de diciembre de 1997, se hizo la entrega de la posesión física, material, jurídica y sin reserva alguna de los

una queja ante la Tercera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

¹⁵⁴ Tampoco las vías de comunicación carretera o sistemas de conducción de energía o fluido energético serían afectados por el relleno, debido a que sus derechos de vía se respetarían plenamente en superficie como por debajo de ella. Esto quedó comprometido al establecer contacto con las dependencias de gobierno, PEMEX y Luz y Fuerza del Centro para obtener las autorizaciones para la construcción de la obra y para protección de su infraestructura.

inmuebles ubicados donde se construiría el relleno en favor de la empresa Mexicana de Medio Ambiente¹⁵⁵.

Superado el problema del predio, el gobierno municipal solicitó la factibilidad de uso de suelo a la Dirección General de Desarrollo Urbano estatal quien consideró factible asignarle al predio de 28 hectáreas un uso de suelo de relleno sanitario porque sus características eran aptas para su rehabilitación, y en acuerdo a que cumplía con lo establecido en el Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla de Baz¹⁵⁶. Sin embargo, indicó que para obtener la licencia estatal de uso del suelo se debería cumplir con lo siguiente:

- Dictamen favorable de impacto ambiental
- Dictamen favorable de incorporación vial
- Opinión favorable del Ayuntamiento
- Opinión favorable de PEMEX y de la Comisión Federal de Electricidad, con respecto a las restricciones por los ductos y líneas de alta tensión que cruzan el predio.
- Prever dentro del proyecto medidas de seguridad con respecto al asentamiento (irregular) que colinda con el predio.

Con excepción del dictamen favorable de impacto ambiental, los demás requisitos fueron cumplidos toda vez que su autorización dependía de instancias de gobierno ajenas al gobierno del estado. En el caso del impacto ambiental las cosas tuvieron un manejo distinto porque era un estudio técnico solicitado por la

¹⁵⁵ Escritura pública número 22,069 pasada ante el notario público número 40 en la que se hace constar el contrato de compra venta ad- corpus con reserva de dominio que celebran como vendedora la empresa " Explotadora de Canteras, SA de CV" y como comprador al ayuntamiento.

¹⁵⁶ En acuerdo a la ubicación que contempla el Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla de Baz, en su plano de zonificación de usos del suelo por lote, el predio cuenta con un uso de suelo de área no urbanizable (zona 10) lo que significa que es un área no urbanizable destinada a las actividades agropecuarias, forestales y de mejoramiento ambiental, donde el aprovechamiento de los recursos naturales se sujetará en todo caso a lo establecido en el artículo 112 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

Secretaría de Ecología quien hizo todo lo posible para retardar la autorización correspondiente.

Luego de diversos contratiempos, organizados por el director general de Planeación Ambiental, Juan Manuel Licona Enciso, Mexicana de Medio Ambiente presentó el estudio de manifestación de impacto ambiental del relleno sanitario el 20 de octubre de 1997 haciendo énfasis en el cumplimiento a lo estipulado en las diversas leyes y reglamentos de protección ambiental aplicables en el estado de México.

A pesar de que el estudio había sido realizado por una empresa recomendada por la propia Secretaría de Ecología, la Dirección General de Planeación solicitó información adicional a Mexicana de Medio Ambiente para emitir la autorización oficial, que finalmente se cumple el día 25 de diciembre de 1998. Con este requisito la licencia estatal de uso del suelo fue emitida en favor del ayuntamiento el día 11 de marzo de 1998.

Sin estar plenamente convencidos de la autorización del impacto ambiental, son emitidas 33 condicionantes que prácticamente eran un insulto a los razonamientos jurídicos, a la negociación política y al respeto a los órdenes de gobierno. En ellas, se plantearon algunos condicionantes con carácter de obligatorio cuando todavía la ley ni siquiera es aprobada; esto es el proyecto de norma NOM-084-ECOL-94. Una de ellas instruía al ayuntamiento a dar solución al conflicto con los pepenadores del tiradero a cielo abierto cuando por ninguna ley existía alguna relación contractual.

Esta fue la posición que pretendieron explotar, cuando técnicamente habían perdido toda capacidad de argumentar sus resistencias al proyecto del relleno sanitario. Para ello, reactivaron sus estrategias de inconformidad con el PRI municipal y, motivaron la intervención del director general de concertación y participación ciudadana de la entidad, que agregó una petición más a las 33

condicionantes referidas a la aceptación y consenso por parte de la comunidad, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales para la construcción del relleno.

Nunca habían pedido algo similar a las administraciones anteriores y durante los cinco años previos a 1997, jamás enviaron recomendaciones a los gobiernos municipales y, esta vez, Juan Manuel Licona Enciso, estaba empeñado en obstaculizar el primer proyecto serio para el manejo y disposición final de la basura en toda la historia del estado de México.

Todavía, en un oficio girado al ayuntamiento el 6 de febrero de 1998¹⁵⁷, Licona Enciso señala que la empresa Mexicana de Medio Ambiente no ha cumplido la totalidad de las condicionantes establecidas en la resolución de evaluación de la manifestación de impacto ambiental. Se olvidaba al funcionario que el proyecto tenía un periodo de vida útil de 20 años y que varias de las condicionantes tendrían cumplimiento una vez que terminara la operación del relleno y tuviera lugar su clausura.

Por su absurda combatividad, tampoco reflexionó que el servicio de recolección y manejo de la basura es una atribución de los gobiernos municipales y que las instancias estatales están para normar o regular la operación de los sitios de disposición final pero definitivamente no para oponerse o condicionar la expedición de las autorizaciones más allá de lo que establecen las normas federales y estatales.

Ante la negativa abierta por no agilizar los procedimientos para la construcción del relleno, Rubén Mendoza Ayala, a esta fecha diputado federal, el secretario del ayuntamiento, la presidenta municipal y el líder de los diputados del PAN en

¹⁵⁷ Sin que realmente existiera una obligación estrictamente jurídica, toda vez que la autoridad estatal estaba actuando fuera de su competencia, Mexicana de Medio Ambiente envía respuesta a las 33 condicionantes el 25 de febrero de 1998, pero sin ofrecer mayores argumentos la

la legislatura local, Astolfo Vicencio Tovar, presionaron políticamente para dejar en la mente del gobernador, y de sus colaboradores implicados en el caso, que iban a hacer con 800 toneladas de basura en la explanada principal de la casa del gobierno y como resolverían el conflicto social que se pudiera generar únicamente por oponerse a una innovación de gobierno que sus administraciones anteriores no quisieron impulsar o no se exigió que lo hicieran.

Y qué iba a pensar el presidente de la República cuando visitó el municipio con motivo del inicio de la construcción del Centro de Rehabilitación Infantil "Teleton", si más de 15 mil personas hicieran una marcha para señalar la oposición del señor gobernador a una obra única en todo el estado de México. Bajo estas consideraciones, y sin que hubieran logrado detener el proceso de construcción del relleno de Tlalnepantla, las 33 condicionantes fueron interpretadas de una forma más flexibles. De tal suerte que para el mes de marzo se consideró que se había dado cumplimiento a 19, mientras 6 se tenían cumplidas parcialmente, 5 no cumplidas y 3 en proceso revisión.

Al no existir más factores reales que pudieran condicionar la obra, previo a la visita del presidente de la República al evento del "Teleton", el gobernador acudió a supervisar las instalaciones del relleno con lo que prácticamente la obra se dio por inaugurada.

Dirección General de Planeación responde que 25 condicionantes no se dan por cumplidas, 5 parcialmente cumplidas y 3 cumplidas.

Conclusiones

1).- La aplicación de criterios de políticas públicas en el proceso de toma de decisiones de gobierno es una alternativa nueva en la experiencia administrativa en la federación, los estados y los municipios. Esta condición de conocer los problemas, sus esquemas de solución y las variantes que se derivan de la aplicación de una política pública es la propuesta que está sustituyendo el aislado protagonismo del gobernante tradicional que tenía como norma administrativa la aplicación de su voluntad única y su personalismo indiscutible.

2).- En la diversidad de las experiencias de los gobiernos municipales, se puede observar que la alternancia política no es el único origen de los conflictos intergubernamentales que se orientan a la exigencia por el respeto de la división de poderes y a las atribuciones de los órdenes de gobierno. Es más, se acepta que las reformas al marco administrativo de los ayuntamientos también se ha modificado en ausencia de la alternancia misma, con la natural aparición de tensiones y conflictos porque se tocan intereses de los grupos tradicionales.

Sin embargo, en los estudios de caso, donde se atienden experiencias locales y acciones individuales, es posible conocer las diversas variantes que condicionan la aplicación de innovaciones de gobierno en el manejo de los asuntos públicos. Ahí es donde realmente se pueden evaluar los beneficios colectivos de la alternancia en el poder público o sus limitaciones. Contrario a lo que sostienen algunos autores que han estudiado el nivel municipal, la alternancia es definitiva para cambiar los usos y costumbres de la clase política que viene ejerciendo el poder desde 1929 con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, PRM, PRI).

Únicamente que la alternancia tiene que venir acompañada de condiciones objetivas que faciliten el ejercicio eficiente de la acción pública. No basta con el conocimiento de los procedimientos administrativos ni con la observancia al

marco normativo porque puede ser el caso que la ley no se ajuste a las condiciones actuantes. Tampoco es suficiente ofrecer las mejores alternativas para eficientar los servicios públicos; toda vez que un gobierno puede llevar una iniciativa que rebasa el tiempo de su legibilidad ante el Congreso local solicitando su aprobación por considerarla de amplio beneficio colectivo, pero si la mayoría la tiene el PRI ¿lo aprobaría?.

3).- Hacer análisis de cuestiones generales es conveniente para introducir elementos al debate político de la transición democrática, sobre todo porque se difunden las condiciones concretas para superar el autoritarismo que dio continuidad al sistema político mexicano y porque es posible cambiar la tradición autoritaria, donde decidía el gobernante en turno, sin mediar consideración alguna. Sin embargo, el estudio de las cuestiones de la administración pública y, concretamente de los municipios, no puede ofrecer generalidades porque sería insistir en algo donde las opiniones han coincidido: arribar a un sistema democrático y al verdadero federalismo.

4).- Frente al rezago normativo y la incipiente formación de un servicio civil de carrera los investigadores del gobierno en acción tienen una responsabilidad práctica que cumplir y será acercándose a los ayuntamientos, sin protagonismos de conquistador, como podrán contribuir a la consolidación de la alternancia política con eficiencia administrativa.

5).- Desde el punto de vista de la experiencia del municipio de Tlalnepantla de Baz podemos diferenciar dos variantes que han permitido que la alternancia en el poder público sea también un mecanismo de eficiencia en el desarrollo de la gestión pública. El primero de ellos, se refiere a la aplicación de políticas públicas fundamentadas en el conocimiento del marco jurídico y la autonomía municipal.

El segundo factor está ligado a la motivación de acuerdos con actores políticos externos, afines a la administración municipal. Estas dos variantes han sido determinantes para impulsar acciones innovadoras para proporcionar los servicios públicos municipales. Sin el conocimiento de las atribuciones constitucionales y sin la participación política de los actores identificados con el gobierno difícilmente el relleno sanitario se hubiera construido.

De esta forma, la llegada al poder de un partido de oposición, en este caso el PAN, no fue un acto que se definiera estrictamente en la jornada electoral del día 11 de noviembre de 1996, más bien, la definición del resultado se debió a un rompimiento generado al interior de la clase política local y regional de la entidad.

6).- Desde la experiencia municipal, la alternancia en el poder ha sido una forma de buscar equilibrios entre experiencia administrativa y operación política; sin esa cualidad no es viable sobrevivir a las prácticas del poder político del estado de México. Y tampoco es posible la conducción con eficiencia de los asuntos públicos.

De esta forma, la alternancia está impulsando la profesionalización del servicio público, donde los líderes políticos tienen la oportunidad de demostrar ante el electorado que es capaz de gobernar a través de la aplicación de políticas públicas como instrumento de orientación en la toma de decisiones. En el fondo, los políticos están condicionados a emplear procedimientos efectivos para obtener una mayor rentabilidad política.

En este sentido, las políticas públicas contribuyen a entender el poder político mismo porque cada una de sus iniciativas de control alteran los costos y beneficios que el gobierno calcula; incluyendo la participación de los ciudadanos. Esto último, en razón de que su carácter público está relacionado con los procesos de legitimación ante los electores, independientemente de que todas

las políticas tengan una finalidad coercitiva como elemento de valor y fuerza que transforma a la política en actos de gobierno.

7).- En el contexto de la visión integral de las políticas públicas, y desde el proceso de planificación, las autoridades municipales determinaron integrar el problema de la recolección y disposición final de la basura a la agenda formal de gobierno para resolver un problema con variantes de conflicto social, manipulación política y limitaciones financieras.

8).- Con la definición de las acciones a emprender y de las condiciones prevaletentes, la construcción del relleno sanitario se orientó a resolver un problema ecológico y de salud pública; pero también a dar solución a un conflicto que pretendía ser utilizado para deslegitimar a una administración de oposición a través de la manipulación de grupos afines al PRI y de las sanciones que pudieran aplicar las instancias administrativas del gobierno estatal.

Es relevante la participación de funcionarios con experiencia en el manejo de los asuntos municipales porque constituyeron un grupo de planificadores que determinaron tiempos, recursos, los esquemas de revisión del marco legal y administrativo para operar un conjunto de decisiones considerando las condiciones reales del problema.

Con esto fue posible tener un objetivo claro, motivando una actividad organizada y racional para proporcionar un servicio prioritario en el ámbito municipal. En la planificación no fue ajena la existencia de valores de los funcionarios implicados en la toma de decisiones. Sobre todo, los valores derivados de la propuesta doctrinal del PAN, como fracción mayoritaria al interior del Ayuntamiento.

9).- Para los funcionarios con participación en gobiernos anteriores, realmente fue difícil convencer a los síndicos y regidores del PAN para apoyar la propuesta de construcción de un relleno sanitario y de su concesión al capital privado. En

esta lógica, es evidente que los valores influyen al momento de tomar una decisión y más cuando la propia mayoría de un partido se constituye en la primera oposición a su propio gobierno.

10).- Con estas consideraciones, una decisión del gobierno municipal fue el medio más efectivo para que el ejercicio de la alternancia y la aplicación de políticas públicas sean el instrumento electoral más efectivo para los gobiernos que tienen la oportunidad de administrar los asuntos públicos.

11).- Esto ha sido el éxito de un municipio frente a la tradición autoritaria de una clase política caracterizada por la continuidad en la toma de decisiones, aplicando la disciplina vertical del líder en turno.

Para fortuna de los actores políticos surgidos de la alternancia, esa unidad -que se debe a un autoritarismo aceptado como regla- esta llegando al límite de su eficiencia en la continuidad del grupo político liderado por Carlos Hank González y conocido como el "Grupo Atlacomulco". Desde el fin del periodo del gobernador sustituto, Ignacio Pichardo Pagaza, la clase política ha empezado a generar su propia oposición, particularmente desde la llegada y salida de Emilio Chuayffet Chemor.

12).- La verticalidad en la toma de decisiones puede seguir definiendo los cargos de elección popular y de las instancias de la administración pública, pero eso no supera el escenario del cambio que están impulsando desde fuera los nuevos actores generacionales. Es evidente que las prácticas autoritarias han llegado a un límite, donde ciertamente es un mecanismo de coerción que obliga a los actores formados en la disciplina autoritaria del grupo, pero no se puede aplicar a los políticos jóvenes que quieren una oportunidad para ocupar cargos públicos y que los van a disputar a pesar de ellos.

13).- Con la existencia de un sistema de partidos, los actores emergentes han encontrado en el PAN y el PRD dos alternativas distintas al PRI para continuar su carrera política. A pesar de que la mayoría inició su formación política en el PRI, los personalismos de los líderes tradicionales los obligan a incorporarse a partidos de oposición. Con lo que es probable que el grupo fundado por Isidro Fabela este viviendo su única crisis política: la resistencia al cambio generacional.

14).- Una escisión al PRI puede ser un hecho normal, pero si esa escisión se constituye en una derrota de ese partido; entonces lo que falla son los procedimientos internos de selección de candidatos por las resistencias a terminar con las designaciones autoritarias; mismas que pudieron ser efectivas, pero no corresponden al presente político de las generaciones vigentes.

15).- La alternancia en Tlalnepantla de Baz es una muestra de que la clase política del Valle de Toluca esta generando su propia oposición. Esa variante en la composición de los actores políticos del municipio ha permitido que el gobierno municipal supere las condiciones adversas motivadas por el aparato estatal.

Por una escisión del PRI se originó la fundación del Consejo Cívico de Tlalnepantla de Baz. Una organización ciudadana que se forma para exigir la atención gubernamental, pero que después se convierte en una estructura territorial que ha permitido al PAN ganar en las elecciones locales de 1996, en las federales de 1997 y superar al PRI, en el territorio municipal, con más de 50 mil votos en la elección de gobernador en el proceso del 4 de julio de 1999.

Esa misma estructura se ha convertido en el instrumento legitimador de las acciones del gobierno municipal y en el mejor mecanismo de defensa frente a las estrategias de desgaste emprendidas desde el gobierno del estado.

16).- Por el proceso de apertura política se ha dado origen a leyes electorales más equitativas, donde los partidos de oposición tienen la ocasión para ocupar cargos de elección popular y con ello la oportunidad de gobernar o de formar parte de los congresos locales y en el Congreso de la Unión. Sin embargo, la presencia de la oposición en funciones de gobierno no se traduce en eficiencia en la conducción de los asuntos públicos.

Es necesario que, una vez en funciones de gobierno, los dirigentes políticos desarrollen mecanismos de representación social más incluyentes, con capacidad de entendimiento, para encontrar negociaciones recíprocas con puntos de equilibrio aceptables.

17).- Bajo estas consideraciones, la alternancia –en su fase representativa- no garantiza por sí sola un cambio hacia la democracia y al federalismo real; es necesario encontrar los equilibrios y contrapesos para evitar la herencia del autoritarismo disfrazado de lucha política. El compromiso de los nuevos actores es crear entre ciudadanos y gobierno la cultura de la legalidad, con miras a establecer un sistema de justicia sin ciudadanos de primera y de segunda.

18).- Así como en Tlalnepantla de Baz, en otras partes del país la democracia representa capacidad de gobierno, donde elegir es una forma de votar por la democracia y es la vía más cercana a un gobierno de leyes, donde la acción política de la autoridad sea el respeto al Estado de Derecho. Aquí, el respeto a la ley es también un reconocimiento a la tolerancia que garantiza el derecho de los que, desde la oposición, piensan distinto y proponen criticando.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio introductorio y edición. El estudio de las políticas públicas. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio introductorio y edición. La hechura de las políticas. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio introductorio y edición. Problemas públicos y agenda de gobierno. Tomo III. Editorial Porrúa. México, 1993.

Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio introductorio y edición. La implementación de las políticas. Tomo IV. Editorial Porrúa. México, 1993.

Almond, Gabriel. Una Disciplina Segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas. Estudio introductorio de Juan de dios Pineda Guadarrama. Editado por: El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y el Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Arreola Ayala, Alvaro. La sucesión en la gubernatura del estado de México. En el vaivén de la pluralidad y el unipartidismo. 1917-1993. Publicación de "El Colegio Mexiquense". México, 1995.

Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. Editorial Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México, 1998.

Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. Editorial Fondo de Cultura Económica. Colección Breviarios. México, 1999.

Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la política. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

Bovero, Michelangelo. Legalidad y legitimidad. Editorial Grijalbo. México, 1985.

Cabrero Mendoza, Enrique. Coordinador. Los dilemas de la modernización: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México. Editorial Porrúa-Centro de Investigación y Docencia económica (CIDE). México, 1996.

Carmagnani, Marcello. Coordinador. Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina. Editorial Fondo de Cultura Económica-COLMEX. México, 1993.

Castañeda, Jorge G. La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México. Editorial Alfaguara. México, 1999.

Cobb, Roger y Elder, Charles. Participación en política americana. Editorial NOEMA. México, 1986.

Crespo, José Antonio. Los riesgos de la sucesión presidencial. Actores e instituciones rumbo al 2000. Editado por el Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., *Colección: Estudios Comparados*. México, 1999.

Dror, Yehezkel. La capacidad de gobernar. Informe al Clud de Roma. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

Easton, David. Esquema para el análisis político. Editorial Amorrortu. Argentina, 1976.

Easton, David. Enfoques sobre teoría política. Editorial Amorrortu. Argentina, 1982.

Fukuyama, Francis. Confianza (Trust). Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad. Editorial Atlántida. México, 1996.

García Maynes, Eduardo. Filosofía del derecho. Editorial Porrúa. Octava edición. México, 1996.

González Luna, Efraín. Conciencia y opinión y otros estudios. Escritos diversos publicados de 1948 a 1955. Compilación, ordenamiento, anotaciones y prólogo de Pedro Vázquez Cisneros. Editorial JUS. México, 1975.

González, María del Refugio. Los derechos del pueblo mexicano. México, 1985.

Gourevitch, Peter. Planificación en tiempos difíciles. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1997.

Gross, B. La teoría general de la administración. 1959.

Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. Editorial PLAZA Y VALDES. México, 1992.

Guerrero, Omar. Del estado gerencial al estado cívico. Editado por: La Universidad autónoma del Estado de México y Miguel Angel Porrúa. México, 1999.

Guillén López, Tonatiuh. Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política. Editorial Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte. México, 1996.

Gurza Lavalle, Adrián. Estado, sociedad y medios. Reivindicación de lo público. Editorial Plaza y Valdés-Universidad Iberoamericana. México, 1998.

Gutiérrez Garza, Esthela. Coordinadora General. Fernando Castañeda. Coordinador. El debate nacional. 2. Escenarios de la democratización. Editorial Diana-UNAM. México, 1998.

Guy Peters, B. La política de la burocracia. Estudio Introductorio de José Luis Méndez. Editado por: El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y el Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Guzmán, Martín Luis. La sombra del caudillo. Prólogo de Antonio Castro Leal. Editorial Porrúa. México, 1977.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta. Editorial Porrúa. México, 1985.

Jarquín, María Teresa y Herrejón Peredo, Carlos. Breve Historia del Estado de México. Editorial Fondo de Cultura Económica-COLMEX. México, 1995.

Lasswell, Harold. *A Preview of Political Sciences*. En: Evolution of the political sciences. Editorial American Elsevier, 1971.

Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas. *Colección: Estudios*. Madrid, España 1991.

Lindblom, Charles E. Estudio introductorio de Carlos Sirvent. Democracia y sistema de partidos. Editorial Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México, 1999.

Lowi, Theodore J. The Republican Era. Chicago University Press, 1992.

Lowi, Theodore J. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. World Politics, Vol. 16, 1964.

Papadimitriou Cámara, Greta. Compiladora. Antología: Programa de educación en los valores de la paz y los derechos humanos. Editado por: La Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C. y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. México, 1998.

Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa en México. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Colegio de México. México, 1992.

Peña, Luis Medina. Hacia el nuevo Estado. México, 1923-1993. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Pratt Fairchild, Henry. Diccionario de sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Rubio, Luis. La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública. Editorial cal y arena. México, 1998.

Weber, Max. El político y el científico. Varias ediciones.

Ziccardi, Alicia. Coordinadora. La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas. Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1995.

Cuadernos de Renovación Nacional. Tomo I. "*Renovación Política*". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

Cuadernos de Renovación Nacional. Tomo II. "*Descentralización*". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

Cuadernos de Renovación Nacional. Tomo III. "*Planeación Democrática*". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

Colección Política y Administración. *La reforma del Estado*. Tomo II. Editada por: El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1992.

Revista: *Diálogo y debate de cultura política*. Publicación trimestral. Julio-septiembre de 1997.

Revista: *Letras Libres*. Publicación mensual. Julio de 1999.

Revista del Instituto de Estudios Económicos. *La revisión del sector público en los 90*. Madrid, España 1992.

La revista del COLEGIO. *Políticas Públicas*. Año II. Núm. 4. Octubre de 1990. Editada por: El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Diccionario Jurídico Mexicano. IV tomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1997.

Prontuario de Legislación Fiscal 1998. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación.

Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Bando Municipal 1997

Bando Municipal 1998

Bando Municipal 1999

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México

Ley de Obras Públicas del Estado de México

Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México

Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México

Reglamento Interno de la Secretaría de Ecología

Reglamento de la Ley de Obras Públicas

Reglamento del Servicio Público de Limpia y Disposición de Desechos de Tlalnepantla de Baz, Estado de México

Norma Oficial Mexicana NOM-084-ECOL-1996

Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-084-ECOL-1996