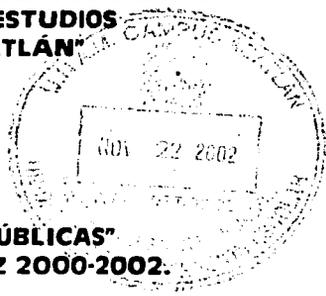




**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLÁN"**



**"GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS"  
MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ 2000-2002.**

**TRABAJO PRESENTADO BAJO LA MODALIDAD DE  
TESINA**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

**ANTONIO OCAÑA AGAPITO**

**ASESOR: LIC. LUIS ROMÁN DÍAZ GONZÁLEZ.**

Noviembre 2002.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ANTONIO OLIVERA

LAGARITO

FECHA: 22-NOV-2002

FIRMA: [Signature]



*A mis Padres, quienes al darme lo mejor de sí, han contribuido  
al logro de mis metas y a mi formación como persona,  
con gratitud y cariño.*

*En agradecimiento a todos aquellos que de una u otra forma se han visto  
involucrados en el presente estudio,  
brindándome su apoyo.*

**ÍNDICE**

		<b>PÁGINA</b>
	<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>ACERCA DE LA GOBERNABILIDAD</b>	<b>6</b>
	1.1. Estado, Sociedad y Administración Pública.	7
	1.2. Grupos de Presión.	13
	1.3. Grupos de Interés.	14
	1.4. Concepto de Políticas Públicas.	16
	1.5. La Gobernabilidad.	20
<b>Capítulo 2</b>	<b>GOBIERNO Y SOCIEDAD EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ.</b>	<b>25</b>
	2.1. Pluralidad Municipal y Gobernabilidad.	26
	2.2. Gobernabilidad y Participación Social en el Municipio de Naucalpan de Juárez del año 2000 al año 2002.	31
	2.3. Grupos de Presión y Grupos de Interés en Naucalpan de Juárez.	39
	2.4. Mecanismos de Participación Ciudadana en Naucalpan de Juárez.	46
	Audiencia Pública.	46
	Consulta Ciudadana.	50
	Foro de Consulta Popular.	54
	Comisiones Municipales.	58
	Programa de Atención Ciudadana.	61
<b>Capítulo 3</b>	<b>PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL.</b>	<b>65</b>
	<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>81</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>86</b>



## INTRODUCCIÓN

Los actuales tiempos de transición y alternancia de gobierno que vive México, tanto en el nivel Municipal, Estatal, y a partir del 2 de julio del año 2000, en el ámbito Federal, marcan una nueva etapa en la vida democrática del país, porque después de varias décadas de prevalecer la hegemonía de un partido en el poder, el PRI, la sociedad a través del sufragio decide por otra propuesta en la que puedan verse reflejadas sus esperanzas de un mejor nivel de vida, respondiendo a la postura política de otro partido .

En este sentido, el Estado de México, es claro ejemplo de una conformación pluripartidista, en virtud de que los gobiernos municipales que lo integran están representados por las principales fuerzas políticas de México: El Partido Revolucionario Institucional - PRI - cuenta con 69 alcaldías, el Partido Acción Nacional - PAN - con 30, el Partido de la Revolución Democrática - PRD - con 21, el Partido de Centro Demócrata - PCD - con 1, el Partido del Trabajo - PT - con 1, y finalmente 2 alcaldías de reciente creación, es así que el Municipio de Naucalpan de Juárez desde el año de 1997, se suma a este escenario y a partir de ese momento cuenta con un gobierno de origen panista, el cual se refrenda en las pasadas elecciones locales del año 2000, en las que la sociedad naucalpense reafirma el compromiso de ciudadano políticamente activo y capaz de colocar en el gobierno a las personas que considera más afines a sus necesidades.

Pero esto no debe quedar sólo en la elección de gobernantes, sino que debemos hacer énfasis en la corresponsabilidad de Gobierno y Sociedad para la solución de diversos asuntos públicos.

La poca participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, muestra la necesidad de proponer en Política Pública, mecanismos que permitan por una parte, fomentar el interés del ciudadano en los asuntos públicos y asimismo el mejoramiento de la función de gobierno, obligándonos a fortalecer la cultura de la



participación activa de los individuos, de las familias, las comunidades y las asociaciones, creando condiciones que permitan mejorar su desarrollo, y de igual manera, propiciar el compromiso de la ciudadanía en la maduración de los procesos de Democracia, convirtiéndose en una de las principales metas del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, al colocar a los individuos en el primer plano de la política social fomentando su interés y corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales, aumentando su exigencia hacia el gobierno y la solidaridad con sus semejantes.

De esta forma, identificamos que una de las principales características de la relación Estado-Sociedad, se cimienta en la manera que participan los ciudadanos en la toma de decisiones de Gobierno. Ilámese Municipal, Estatal o Federal, en éste contexto analizaremos en un sentido crítico, la Gobernabilidad en el Municipio de Naucalpan de Juárez, en el periodo que comprende del año 2000 al 2002.

Naucalpan representa hoy en día uno de los más importantes Municipios a nivel nacional, - basta recordar que en él se asienta Ciudad Satélite, ese polo residencial que auspició Miguel Alemán y ha servido de influencia política, por el número de personalidades que en dicho fraccionamiento viven - caracterizado por su abundante actividad industrial que se asienta primordialmente en sus cinco fraccionamientos industriales, teniendo también gran actividad comercial y de servicios que se lleva diariamente en la mayor parte de su extensión territorial, esto lo convierte en un Municipio atractivo para la inversión y el desarrollo, pero de igual manera su población está compuesta por marcadas clases sociales que residen en sus 18 pueblos, 119 colonias, 2 fraccionamientos campestres y 71 residenciales, los cuales día con día requieren más y mejores servicios al gobierno. Los contrastes socioeconómicos son tales y de tal realidad, que durante algunos años la distancia del bienestar era abismal. Con la llegada al poder de Acción Nacional, la situación pareció cambiar; a pesar de que este partido siempre se había identificado con los intereses de las clases pudientes.



El gobierno de Naucalpan de Juárez, entre sus diversas actividades promueve y fortalece la relación con sus gobernados, implementando diversos programas que le permiten acercarse de manera concreta con el ciudadano, haciéndolo participe de los asuntos públicos, tomando en cuenta su opinión para la atención de sus necesidades prioritarias, sin descuidar el desarrollo integral de toda la sociedad.

Y no podría ser de otra forma, la organización y conciencia ciudadana es de alto grado en el país, que han quedado atrás los tiempos de la pasividad y expectativa. Hoy, los grandes cambios y decisiones políticas se dan y toman casi al unísono con la ciudadanía.

En este tenor la Gobernabilidad en el Municipio de Naucalpan de Juárez obedece en parte a la participación del ciudadano, siendo ésta determinante para mejorar la eficiencia en la función de la Administración Pública, ésta entendida como la capacidad que tienen los Gobiernos para responder y atender las necesidades de la Sociedad; tomando en consideración las siguientes vertientes:

- a) La Gobernabilidad en el Municipio de Naucalpan de Juárez, obedece a que éste muestra mayor capacidad de respuesta a las necesidades de la sociedad, convirtiéndose en transparente y responsable ante la ciudadanía.
- b) El ciudadano pasa de ser un ente pasivo, a un ciudadano activo o participativo, entendiéndose que no necesariamente estando agremiado a un grupo, es la única manera que pueden ser escuchadas y resueltas sus demandas, sino que por el contrario, el sólo hecho de ser un ciudadano conlleva el obtener respuesta a sus necesidades y demandas, a través de sus gobernantes.
- c) Los grupos de presión y los grupos de interés en la actualidad y a diferencia de años anteriores, tienen menor eco entre los ciudadanos y en consecuencia poca influencia para la toma de decisiones en el Gobierno Local, provocando con ello la debilidad de dichos grupos.



Considerando estas vertientes, conjuntamente con las distintas acciones que realiza el gobierno municipal, en materia de participación social, analizaremos el grado de efectividad que refleja el actuar de la administración y al mismo tiempo el poder de convocatoria hacia con los ciudadanos, obteniendo los elementos que permitan establecer una mejora en los mecanismos de participación, coadyuvando así a una administración cada vez más eficiente y con más canales de vinculación, porque la mejor manera de lograr un buen gobierno, es gobernar con la sociedad.

Esto motiva a realizar la presente investigación, que por título lleva *"Gobernabilidad y Políticas Públicas" Municipio de Naucalpan de Juárez, la cual tiene por objetivo diseñar y proponer el mecanismo de participación que permita una mayor vinculación y corresponsabilidad entre la Sociedad y el Gobierno del Municipio de Naucalpan de Juárez*, para mejorar la función de éste y con ello lograr una solución pronta, adecuada y de calidad a los diversos problemas sociales, se compone de tres capítulos.

En el primer capítulo denominado *"Acerca de la Gobernabilidad"*, se pretende proporcionar los elementos políticos, sociales y administrativos necesarios para conocer la relación Estado-Sociedad, a través de la administración pública, traducida ésta en la capacidad de gobierno para atender y responder las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad.

En el segundo llamado *"Gobierno y Sociedad en el Municipio de Naucalpan de Juárez"*, se identifican los elementos de participación social que permiten fortalecer y aumentar el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos implementados por el gobierno municipal.

Finalmente, en el tercer capítulo, *"Propuesta de Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal"*, se describe bajo el enfoque de la política pública el mecanismo de gestión social que impulse la relación de compromiso y corresponsabilidad entre Gobierno y Sociedad, a través de las acciones como el



registro de las peticiones ciudadanas relacionándolas con indicadores que permitan una mejor orientación en la toma de decisiones.

*Teniendo en consideración lo anterior y con la finalidad de coadyuvar a mejorar el desempeño de las administraciones locales, pretendo demostrar y sustentar que si se genera mayor participación y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, se contarán con los elementos necesarios para mantener la gobernabilidad.*

El problema y la solución es sencilla, puesto que ante unas autoridades municipales que escuchen, inviten a la participación, y retomen en ocasiones las propuestas de quienes padecen los problemas, habrá una corresponsabilidad de ambos actores. Pero que quede claro, la Administración Municipal a diferencia de la Central o Descentralizada, tiene y cuenta con ese privilegio, el poder estar en contacto directo con los ciudadanos, sin la necesidad de la burocracia, que en vez de acercar, aleja.

Por ello, esta breve y modesta investigación, es resultado no de grandes ni complejas reflexiones filosóficas, es el fruto de la experiencia directa, de cómo se hacen cumplir las leyes y de cómo el ciudadano, sí puede ser objeto de cambio y de respeto. Como escribió el Historiador Griego Tucídides alguna vez: *"No he querido escribir lo que oí decir a todos, aunque me pareciere verdadero, sino solamente lo que yo ví por mis ojos, supe y entendí, por ciertas personas dignas de fe y por mí mismo".*

Seguramente otras investigaciones hablan y dicen más que ésta, pero la presente despierta el interés por los problemas de la gobernabilidad municipal, cumpliendo así uno de sus cometidos.



## CAPÍTULO 1

### ACERCA DE LA GOBERNABILIDAD

**OBJETIVO ESPECÍFICO.-** Estudiar y analizar los elementos políticos, sociales y administrativos, necesarios para conocer la relación Estado-Sociedad a través de la Administración Pública, traducida ésta en la capacidad de Gobierno para atender y responder a las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad.



## 1.- ACERCA DE LA GOBERNABILIDAD.

### 1.1. Estado, Sociedad y Administración Pública.

Resulta oneroso aún, que existen académicos e investigadores que en el ámbito politológico menosprecian hablar y analizar sobre el Estado, y en ocasiones escriben sobre la Administración Pública, sin mencionar nada de lo Estatal, creyendo que no existe.

Hablar del Estado, resulta de gran importancia como comenta Jiménez Castro, al señalar *"es una y la primera persona jurídica y como tal sujeto de derechos y deberes, es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana y constituye la Nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario o jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad social".* (1)

Así, el Estado se personifica hacia la sociedad a través del gobierno, constituyéndose la Administración Pública en lo que Omar Guerrero define como "el gobierno en acción", o dicho de otra manera, la mayor relación que pueda encontrar el gobierno con sus ciudadanos debe forzosamente implementarse a través de ella, por lo que es un factor estratégico del desarrollo, porque si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su Administración tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales, en beneficio de la sociedad en general.

(1) Jiménez Castro Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. F.C.E., México, 1975, p. 152.



Cuando hablamos de Administración Pública podemos marcar un alto y tratar de definirla o entenderla como el conjunto de instituciones públicas o como las actividades y procesos que realizan las instituciones, siendo necesario para nuestro análisis citar algunas definiciones de la misma.

Podemos mencionar que ésta, es el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones de gobierno, sin embargo otros autores consideran como para Raymundo Amaro, *"La Administración Pública es creación de ese derecho positivo que el propio Estado garantiza para regular la convivencia social y constituye hoy en día su elemento más dinámico y de mayor repercusión socioeconómica"*.<sup>121</sup>

Miguel Acosta Romero menciona que la Administración Pública es *"la parte de los órganos del Estado que depende directamente, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos personales; b) Elementos patrimoniales; c) Estructura jurídica, y d) Procedimientos técnicos"*.<sup>123</sup>

Con base en lo anterior señalo que el Estado debe existir como la figura reguladora hacia con su sociedad y consigo mismo, para lo cual establece un gobierno que está representado por un grupo de personas que se encarga de la toma de decisiones y de establecer las directrices por las que se encaminará el desarrollo de la Nación.

Estas acciones se materializan a través de la Administración Pública constituida por el conjunto de órganos e instituciones que se encargan de ejecutar los lineamientos establecidos por el gobierno, entonces puedo establecer que ésta constituye, llamémoslo así el puente que vincula o acerca la relación entre Estado y sociedad.

[12] Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Ed. Mc Graw-Hill. 1993. p.8.

[13] Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Desarrollo Administrativo. México. Ed. Porrúa. p. 108



Cabe hacer la diferenciación entre lo que es Administración Pública y lo que entendemos como el Gobierno, siendo aceptado *"Que administración pública y gobierno son cosas diferentes, aunque íntimamente relacionadas. El gobierno se refiere al conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una sociedad, mientras que la administración pública se identifica con la parte operativa e implementadora que sirve de medio o instrumento a los gobernantes para alcanzar los objetivos que se fijen. Así, se define a la administración pública como el complejo de estructuras que, aún encontrándose en posición diversamente subordinada respecto a las estructuras políticas y de gobierno, representan una realidad organizativa diferente de éstas. Incluso una característica normal que se señala de estas estructuras es que están compuestas por personal empleado de manera profesional y permanente, mientras que en los órganos de gobierno se integran por personal electo y sujeto a periodos definidos"*. (4)

Si bien compartimos ésta última definición porque nos establece la diferencia sobre todo en términos de personas, funciones y tiempo, debo aclarar que la mayor parte de los actos de gobierno tienen un doble fin, en primera instancia a través de la Administración Pública atender y satisfacer necesidades, tanto de interés público que pueden tener repercusión directa en el beneficio de particulares, mencionando como ejemplo si una Institución ofrece campañas de regularización de predios particulares, este servicio se oferta al público en general (delimitando únicamente la zona a regularizar), atendiendo a los ciudadanos en lo individual, teniendo como resultado el beneficio en la certeza jurídica que tiene una familia en su patrimonio, y al mismo tiempo contribuye a que esa Institución tenga un registro y control de los predios particulares que existen en su demarcación territorial. Dicho otra manera, el Estado cumple con una de sus funciones y finalidades de su razón de ser, que es la atención de asuntos sociales.

(4) Aragón Salcido, María Inés. *La Administración Pública del Estado de Sonora. 1917-1991. I.S.A.P., México. 1995. p.22.*



Como segundo fin, y retomando lo anterior en el sentido de la atención a necesidades sociales, debo mencionar que viendo esta acción desde la perspectiva política, los servicios se encaminan a las diferentes zonas territoriales políticamente hablando y por ende a los grupos existentes, que si bien partiendo de la influencia que los grupos puedan tener en las acciones o decisiones de gobierno, dependerá del volumen de sufragio con el que se podrá contar en la contienda electoral.

Ahora bien, este aspecto me parece de gran importancia por la influencia que puedan tener los grupos en las conformaciones y representación de los gobiernos, tanto local, estatal o federal; porque si bien ya mencionamos que éste es quien tiene a su cargo el desarrollo integral de la sociedad en todos los ámbitos, también es cierto que en la mayoría de sus actos debe contar con el consenso de la misma, para de esta forma legitimar su actuación, pero es aquí donde se presenta uno de los fenómenos más delicados de la vida política de un gobierno.

En el sentido de que además de tener la capacidad de atender las necesidades de su sociedad, también debe contar con la persona o el equipo de personas que tengan la capacidad de diálogo y consenso con los diferentes grupos, permitiendo así establecer una relación entre los representantes de los diferentes grupos y el funcionario de la Administración, teniendo como objetivo principal el atenuar conflictos en la mesa de diálogo, evitando con esto que los grupos golpeen políticamente a los representantes del gobierno, por ello realizaremos el estudio de los grupos en dos diferentes modalidades y que considero más importantes.

Para el estudio de los grupos de presión y de interés, debemos entender primeramente lo que son estos, se entiende el número determinado de personas o integrantes, cada uno de los cuales, cuando se encuentran reunidos interactúan entre sí y cuentan con la posibilidad de hacerlo y finalmente tienen conciencia de que existen otros individuos.



También quiero mencionar que donde dos o más personas permanezcan juntas, se establecerá un conjunto de relaciones interpersonales complejas que determinarán su comportamiento, constituyendo su dinámica con esa interacción de fuerzas y efectos.

*"Los grupos están caracterizados por el grado de dinámica que presente y que deben contemplar los siguientes aspectos.*

- 1) Un entendimiento claro de sus propósitos y objetivos.*
- 2) Flexibilidad para seleccionar sus procedimientos en tanto sirvan a los objetivos.*
- 3) Un alto grado de comunicación y entendimiento entre sus miembros. La comunicación de sentimientos y actitudes personales, así como de las ideas, ocurre de modo abierto y directo porque estos son importantes para el trabajo de grupo.*
- 4) Habilidad para iniciar y poner en práctica una toma de decisiones efectiva, considerando cuidadosamente los puntos de vista minoritarios y asegurando el acuerdo de todos sus miembros en las decisiones importantes.*
- 5) Equilibrio entre la productividad del grupo y la satisfacción de las necesidades individuales.*
- 6) Responsabilidad de liderazgo compartido, de modo que todos los miembros estén interesados en contribuir con ideas, elaborar y clarificar las ideas de otros, dar opiniones, probar la factibilidad de las decisiones potenciales y en otras formas de ayudar al grupo en su tarea, así como en permanecer cada uno de ellos como una unidad efectiva de trabajo.*
- 7) Un alto grado de cohesión (atracción por los miembros), pero no al grado de ahogar la libertad individual.*
- 8) Uso inteligente de las diferentes habilidades de sus miembros.*
- 9) Ninguna dominación de su líder ni por otro de sus miembros.*



- 10) *Objetividad para revisar sus propios procesos. Puede encarar sus problemas y ajustarse a las modificaciones necesarias en su propia operación.*
- 11) *Equilibrio entre la conducta emocional y racional, canalizando la emotividad en un esfuerzo productivo de grupo".* (5)

Los grupos de personas deben cumplir con alguna de las características mencionadas, lo cual les permitirá ir definiendo su margen de actuación y sobre todo la cantidad de agremiados que pueda consolidar, esto con base a la actividad que desarrollen, porque los encontramos en sus diferentes modalidades como son grupos de colonos, deportistas, comerciantes, industriales, entre otros.

Además el grado de interrelación que pueda existir en éstos, es determinante para considerar la influencia que puedan generar ante el gobierno, en virtud de que algunos sólo fungen como un modo de organización entre la misma sociedad y no van más allá de la propia actividad para la que fueron creados, un claro ejemplo de esto son los deportistas que buscan presencia en el ámbito deportivo y gozar de los beneficios que puedan tener.

Por otra parte, encontramos a los grupos que independiente de la actividad que desempeñan, constantemente buscan influir en las decisiones de gobierno, encontrando con ello el beneficio de sus integrantes y al mismo tiempo la influencia en las acciones y decisiones de gobierno; y en algunos casos llegan a formar parte de la misma estructura administrativa.

Considerando que los grupos buscan una misma finalidad, según el caso que se trate, debemos mencionar los dos tipos que considero más importantes desde el punto de vista de la toma de decisiones en el gobierno.

---

(5) Martínez Silva, Mario. Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo G-M. compilación del CLCP y AP. p. 125.



## 1.2. Grupos de Presión.

Una vez entendido lo que es un grupo, podemos analizar lo que es un grupo de presión, definiéndose que éstos son los "grupos organizados que, a pesar de que tratan de influir en la distribución de los recursos dentro de una sociedad ya sea para mantenerla invariada ya sea para cambiarla a su favor, no participa directamente en el proceso electoral y, en cierto modo, no están interesados realmente en administrar por cuenta propia el poder político sino en cuanto a tener un acceso fácil y franco a éste último y en influir en sus decisiones". (6)

Según Jean Meynaud<sup>(7)</sup>, en su libro "Grupos de Presión", sostiene que éstos "Reflejan el interés particular de clase, económico, social y cultural, cuando actúan sobre todo el mecanismo gubernamental para imponer reivindicaciones o aspiraciones".

Algunos de sus elementos de operación son:

1. *Su número de integrantes y capacidad financiera: Casi siempre disponen de enormes recursos económicos y sus elementos pueden acceder a cualquier medio de expresión para hacer saber sus opiniones.*
2. *Organización, calidad y moral de sus dirigentes por red de relaciones: A través de Cámaras de comercio o industriales, no pierden tiempo para hacer sentir su presencia, y sus representantes son hombres de prestigio o abolengo financiero.*
3. *Su actividad individual o colectiva: Como grupo, actúan cuando sus intereses les son afectados, siempre quieren que las autoridades decidan lo más les conviene.*

Y sus métodos de acción son:

1. *La persuasión –la negociación–.*
2. *Las amenazas.*
3. *Presión económica.*
4. *Sabotaje a las acciones de gobierno.*
5. *Acción directa.*



(6) Truman, en Bobbio, Norberto, y Matteucci, Incola. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI. Tomo I. 1985. p. 730.

(7) Información proporcionada por el Profr. Luis Román Díaz, en el Seminario de Política Pública 2002.



Como vemos este tipo está caracterizado por pertenecer a una clase social pudiente, sobretodo en el aspecto económico y por consecuencia sus redes de relación establecida en el ámbito financiero, teniendo una organización fuerte y aunque no muy numerosa pero ciertamente efectiva, en virtud de que en algunos casos los integrantes de estos grupos forman parte en la estructura de gobierno, primordialmente en los comités o comisiones.

*Por ello, se entiende que sus acciones tienden a influir en la toma de decisiones, pero de una manera global, sobretodo buscando beneficios a los sectores que representan y que de alguna manera ejercen mayor presión hacia el gobierno porque a diferencia de los grupos de interés, éstos no actúan en periodos definidos, sino de manera permanente.*

### **1.3. Grupos de Interés.**

Según Truman, define que un grupo de interés es *"cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la aplicación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas"*. (7)

Asimismo podemos definirlo como una asociación de individuos a los cuales no podemos catalogarlos como políticos, y cuyo objetivo es influir en el gobierno de modo favorable para los intereses del grupo al que pertenece.

Este tipo no ve la necesidad de desarrollar una estructura tan definida y global como la anterior, sino que sólo se avocan a influir en un tema específico y para un sector de la población bien delimitado, caracterizados principalmente por individuos de una misma localidad y representados en algunos casos por un líder, en el cual la mayoría deposita su derecho de petición.

---

(7) Truman, *Ibidem*, p. 751.



Igualmente menciono, que éstos al estar buscando influir en un asunto específico, sólo trabajan en ello, mostrando una característica primordial, que es conjuntar el mayor número de personas y presentarse ante el gobierno con la finalidad de que se atiendan sus demandas en el menor tiempo posible y al mismo tiempo muestran el interés que se tiene por parte de la sociedad, pero de igual manera y en algunos casos los líderes tienen la capacidad de poder manipular a estos grupos con el objetivo de obtener un beneficio particular o de algunos cuantos, y llegado el momento de verse favorecidos con el beneficio deseado desaparecen de la contienda de la gestión social, pero sólo por un tiempo, porque en el momento que los integrantes del grupo tengan la necesidad de satisfacer sus demandas, establecerán una nueva relación y volverán a intensificar su participación con el gobierno.

*Ahora bien, una vez establecida la diferencia entre los grupos de presión y los de interés, podemos concluir que los dos en su naturaleza, son una forma de organización que tiene en una de sus tareas principales influir en las decisiones y acciones de gobierno, quedando claro que cada uno lo hace de manera distinta y con sus propios medios.*

Lo anterior representa un reto para cualquier gobierno, porque además de cumplir con su papel de conductor del desarrollo de un Estado, también debe conciliar y acordar con estos grupos, con la finalidad de mantener una buena relación entre éste y la sociedad, consolidando a una administración capaz de manejar situaciones un tanto complicadas y al mismo tiempo administrar recursos de una manera eficiente.

Para ello, la Administración Pública es la base en la que se establece esa relación, pero de igual manera el gobierno la debe dotar de las herramientas necesarias y compatibles con las que pueda hacer frente a los diversos asuntos planteados por estos grupos y por la sociedad en general, esas herramientas son lo que conocemos como Políticas Públicas, las cuales tienen un papel importante en el desempeño y buen funcionamiento de éste de las cuales hablaremos más adelante.



#### 1.4. Concepto de Política Pública.

Es determinante para la vida de los gobiernos, rebasar el significado de la eficiencia administrativa y la eficacia organizativa en la Administración Pública, siendo necesaria la búsqueda constante de nuevas formas o mecanismos que permitan al gobierno implementar aperturas a la participación de todos los actores que se vean involucrados en la toma de decisiones.

*A manera de explicación debemos señalar que los gobiernos deben llevar a cabo sus acciones con los aportes del ciudadano, dando cabida a la gestión, con la finalidad de que se dé mayor realce a lo público, para lo cual las políticas se convierten en las herramientas de gobierno que les permitirán a los gobernantes ser más creativos hacia con los ciudadanos.*

Encontramos que para Ricardo Uvalle Berrones, las políticas públicas *"Son instrumentos para coordinar esfuerzos e iniciativas entre el gobierno y los ciudadanos. Permiten que la acción de gobierno sea compatible con la participación ciudadana... Concebidas como medios creativos del quehacer gubernamental, las políticas públicas son también un conjunto variado de capacidades institucionales acreditadas como cursos de acción específicos, ya que convierten en hechos los valores de la democracia, los principios que la sustentan y las definiciones que se fundamentan en el tratamiento institucional dado a los problemas públicos"*. (6)

Podemos mencionar que ese conjunto de acciones y decisiones emprendidas por un gobierno para inmiscuirse en los diferentes problemas o situaciones que afectan o benefician los intereses de la sociedad, se da a través de la Política Pública.

(6) Uvalle Berrones Ricardo, Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Revista número 35, Julio-Septiembre 1997. p. 47



En el contexto que nos ubica Uvalle, se manifiesta que lo que el gobierno realiza, tiene su fundamento en que es una institución pública que se encarga de atenuar conflictos, satisfacer necesidades públicas y asegurar que la vida social se desenvuelva con bienestar.

Ahora bien, tenemos otros conceptos de lo que es la política pública, para William Jenkins la define como *"El conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, con una situación determinada, y en donde en principio los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas"*. (9)

Lo anterior nos lleva a establecer que en primera instancia la política pública nos permite mejorar y corregir en todo momento la política que implementa el gobierno a través de la Administración Pública, en este sentido, ésta al tener al gobierno como elemento principal pero no necesariamente el único o más importante, nos obliga a dirigir las líneas de acción hacia la atención de diversos asuntos conjuntamente con el ciudadano como público, convirtiéndose de esta manera en un gobierno cada vez más racional, interactuante y participativo con su sociedad, obteniendo así mayor coordinación en sus esfuerzos y capacidades, sin olvidar sus principales tareas que es el orientarse a cumplir fines públicos y objetivos políticos.

Para Jesús Tamayo, las Políticas Públicas *"son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista las Políticas Públicas se pueden entender como un proceso que inicia cuando un gobierno o un directivo político detecta la existencia de un problema que por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar este problema"*. (10)

(9) Jenkins William. Policy Analysis. Political en Organizational Perspective. England Martín Robertson and Cia. 1978. p. 15

(10) Tamayo Jesús. El Análisis de las Políticas Públicas. Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (Comp). La Nueva Administración Pública. Madrid. 1997. p.293.



*De acuerdo a lo anterior, considero que la política pública es una parte indispensable del gobierno, porque es la que permite fijar objetivos que primordialmente están dirigidos a satisfacer y atender, en el caso que nos ocupa, necesidades sociales.*

Pero este objetivo debe estar acompañado de las acciones políticas con las que se alcanzará lo planeado, por esto la considero meramente como la estrategia que utilizamos para llevar a cabo las acciones de gobierno, que si bien son elegidas o implementadas después de un riguroso análisis de la situación que guarda el Estado, en lo político, económico, social y cultural, también resulta como una táctica que en su momento es necesaria para asegurar que la vida social se mueva con armonía.

Dicho de otra manera, en el momento que las acciones de gobierno se ejecutan a través de la Administración Pública, en algunos casos, se afectan los intereses de sectores provocando el descontento de los grupos sociales que se ven desfavorecidos en sus intereses, en ese preciso momento la política pública toma el sentido de táctica, con base en la cual podemos componer, mejorar o rediseñar las acciones emprendidas considerando lo solicitado por los grupos, resultando de gran importancia el tipo de política que se establezca o se pretenda implementar, tomando como referencia a los sectores sociales a que va dirigida, porque algo de lo más costoso para un gobierno es el precio político-social que puede pagar por una mala y apresurada decisión de gobierno.

Como ya hemos visto, los *grupos de presión están encaminados a influir en las decisiones de gobierno, por ello la política pública resulta la manera de mediar la relación de éstos, y el gobierno, siempre utilizando a la Administración Pública como el puente que los conecta o vincula y por ende, debemos tener presente a la sociedad en la conformación de tomas de decisiones, y si tenemos presente estos elementos podemos hablar de que el gobierno tiene la capacidad de satisfacer necesidades sociales, con la implementación de la política pública y con esto fortalecer la gobernabilidad.*



Sobre todo en un escenario de transición y cambio político, no pueden los gobernantes ignorar la participación ciudadana, y ello a la postre le ahorra recursos, pues en la detección de algún problema, son los mismos ciudadanos quienes lo señalan e incluso proponen su solución, y sólo piden la atención de la autoridad, lo cual no sólo legitima la presencia del gobierno, sino lo acerca más, una vez que no estropea esta relación la burocracia.

Por esto diversos autores como el propio Tamayo o Bardach han identificado algunos elementos necesarios para la elaboración e implementación de Políticas Públicas adecuadas:

1.- Identificación y definición del problema: Administrar lo "Público" implica necesariamente, enfrentar múltiples demandas y quejas de todo y por todo. Pero ¿Qué atender? ¿Qué criterios vamos a seguir para asignar recursos?. Es aquí precisamente cuando, las Políticas Públicas sugieren que sean ambos, Sociedad y Autoridad quienes discutan y acepten cuáles son los problemas.

2.- Formulación de alternativas de solución: Si nuestros ciudadanos han identificado el problema e incluso su propia solución, ahora toca a la autoridad darle seguimiento y respuesta expedita, y clasificar las alternativas de una adecuada solución.

3.- Adopción de una alternativa: El "Gerente Público", será el encargado de decidir por la mejor opción, y si en verdad esta resuelve los problemas de la comunidad.

4.- Implantación de una Alternativa Seleccionada: Si el "Gerente Público" es un autoritario y anacrónico, habrá decidido con base a su interés y no de la comunidad, entonces se habrá llevado un proceso "Top-Down" o de "Arriba-abajo" como siempre ha sido, si por el contrario se decidió llevar a cabo tal alternativa, en todo momento escuchando los reclamos y propuestas de los ciudadanos, entonces se llevó a cabo un proceso "Bottom-up" o de "Abajo hacia arriba", es decir, se "Ordena-obedeciendo".



### 1.5. La Gobernabilidad.

Es importante conocer y describir de manera general algunas aseveraciones acerca de lo que podemos definir como -Gobernabilidad- en el más estricto sentido de la Administración Pública.

Queda claro que la Gobernabilidad en las doctrinas tradicionalistas, todo Estado busca e implementa a través de su gobierno las acciones y procedimientos que considera necesarias para controlar a su pueblo, procurando la satisfacción de las necesidades de toda la población que habita en su territorio.

Ahora bien, para dar inicio con este estudio debemos entender que los Gobiernos del Estado mexicano, estuvieron inmersos primordialmente en una esfera presidencialista, en donde el centralismo representaba la línea a seguir, fortaleciendo con ello a una Administración Pública abundante y un tanto generosa, encargada de crear, coordinar, ejecutar y vigilar la política de gobierno, la cual en la mayoría de los casos pretendía gobernar a una sociedad poco participativa en las decisiones de gobierno, resultando una manera de gobernar, sin contar con la opinión o participación activa de la sociedad, por lo que en gran parte de las acciones planeadas e implementadas, sólo correspondían y beneficiaban los intereses de algunos sectores de la población.

De igual manera, citamos que la gobernabilidad es *"Cuando en un País, Estado o Municipio, existen las condiciones para una buena administración apegada al derecho, con estabilidad económica, política y social, el sistema no está en riesgo existiendo un equilibrio entre las demandas y la facultad para atenderla, estando comprendida entre la producción y la economía, cuando el Presidente de la República, Gobernador, Presidente Municipal y demás servidores públicos pueden seguir imponiendo su autoridad con apego a la Ley, y el mantenimiento de sus planes de gobierno"*. (11)

(11) Anaya Cadena, Vicente. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Gobierno del Estado de Tlaxcala, C.N.C.P.A.P., p. 191.



En el apartado de los problemas de la gobernabilidad latinoamericana de fin de siglo, se tiene lo siguiente *"El Estado de bienestar ha difundido una ideología igualitaria que al no cumplirse tiende a deslegitimar la autoridad pública". En rigor de lo que se trata es de sostener ahora como incompatibles el keynesianismo y la democracia. La expresión de Huntington es la siguiente "La vitalidad de la democracia de los años sesenta –manifestada por el aumento de participación política- generó problemas para la gobernabilidad de la democracia en los años setenta, derivados de la disminución de confianza del público en la autoridad del gobierno".* (12)

Si bien es cierto, los autores que citamos caracterizan a la gobernabilidad por esa incesante actuación de gobierno que en gran parte solo se ocupa por atenuar necesidades y brindar servicios, los cuales en algún momento resultan inadecuados para el tipo de sociedad al que se aplican.

En el caso de México, este régimen mantuvo durante varias décadas a una sociedad tranquila, pero también en el fondo a una sociedad pasiva, que no se interesaba por los asuntos públicos porque toda acción de gobierno simplemente se decidía, se implementaba y se vigilaba su estricto cumplimiento, teniendo la imagen de un gobierno paternalista, y a través de los mecanismos de control político, como el corporativismo y el compadrazgo.

Asimismo, Julio María Sanguinetti, menciona que la gobernabilidad *"Refiere de la funcionalidad del sistema. Gobernabilidad es el estado en virtud del cual el sistema democrático puede actuar con normalidad, está dotado de funcionalidad, actúa con cumplimiento de los roles esenciales. El Estado en virtud del cual un gobierno puede relativamente aplicar su plan, las administraciones funcionar las instituciones desarrollarse armónicamente según las reglas del juego que define una constitución".* (13)

[12] Achard, Diego. Flores, Manuel. Los Problemas de la Gobernabilidad Latinoamericana de fin de siglo, en gobernabilidad: Un Reportaje de América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PCE, México, 1997, p. 28.

[13] María Sanguinetti, Julio. En el Uruguay el estado sigue teniendo prestigio. Op. Cit. p. 203



Ahora bien, la expresión de Giovanni Sartori sobre el problema de la gobernabilidad: *"democracia embotellada, acosada por presiones de diversa índole, caracterizada por la escasa capacidad de gobierno, es decir, por la poca resistencia ante las demandas y por insuficiente capacidad para adoptar decisiones y llevarlas a cabo"*. (14)

*Estas definiciones establecen por una parte que la gobernabilidad es la capacidad de responder a los asuntos públicos, de atenuar conflictos, ofrecer soluciones a diversos problemas, proponer y adecuar acciones, todo ello para mantener una tranquilidad tanto social como política.*

Pero también tenemos que las acciones de gobierno no siempre son las más acertadas debido a la complejidad en la integración de su sociedad, por esto es importante que en el momento de tomar una decisión contemplemos a todos los sectores que se vean involucrados para que de esta manera se corran pocos riesgos de generar conflictos sociales, que es algo de lo más difícil y delicado de atenuar.

Luis Aguilar, en su escrito "Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI", hace un análisis de la forma en que se refleja hoy en día la Gobernabilidad en México, o como él lo llama "La Gobernabilidad de la democracia o gobernanza", cuyo planteamiento es caracterizado por una insistente preocupación por la ingobernabilidad, la cual a decir de lo anterior el autor nos sitúa en un gobierno con una democracia naciente y por ende con una inquietud de crisis de gobierno latente, que le permite de manera limitada cumplir y atender la función requerida, de dirección de la sociedad y por otro lado preocuparse en mayor sentido en el cómo anticipar los graves conflictos y problemas previsibles de un gobierno en fase de asentamiento que no logra consolidar del todo la manera de gobernar en conjunto con la sociedad.

---

(14) Sartori, Giovanni, *Ibidem* p. 29.



De igual manera, Luis Aguilar nos señala que *“La Gobernabilidad consiste en plantearse en positivo y con visión de larga duración la cuestión sustantiva y mayor acerca del tipo de gobierno régimen y hasta de estado que requerimos –las condiciones con(in)stitucionales, políticas, hacendarias, organizativas y gerenciales que requerimos- a fin de que el gobierno democrático sea factor de coordinación, fortalecimiento y éxito de la sociedad”*.<sup>1151</sup>

En este mismo orden señala una perspectiva que va más allá de lo que tradicionalmente podríamos entender por gobernabilidad en el más común sentido de la capacidad que muestra un gobierno para tratar de satisfacer las necesidades de su sociedad, nos indica que en esta primera instancia la sociedad es entendida como el problema de los asuntos públicos, por lo que las acciones emprendidas por la Administración Pública obedecen a la toma de decisión de un gobierno que en la mayoría de los casos no toma en consideración la opinión o participación de la sociedad, ahora bien es en este momento que pasamos a esa etapa posterior a la que Aguilar Villanueva define como la gobernanza.

Ubicándonos en este contexto y haciendo referencia a los conceptos vertidos en el presente capítulo, debemos mencionar que el gobierno en su tarea de conductor del desarrollo y normador de la convivencia económica, política y social de todo Estado, tiene la obligación de establecer las directrices con las que se regirán los planes y programas del mismo, recurriendo para esto a las Políticas Públicas, las cuales son utilizadas como las herramientas que permiten coordinar esfuerzos y establecer acciones con las que se hace compatible lo que los gobernantes deben instaurar y lo que los ciudadanos están dispuestos a aceptar, resultando necesario contar con el conjunto de instituciones que son parte de la Administración Pública, mediante las cuales se concretiza toda acción de gobierno.

---

<sup>1151</sup> Aguilar Villanueva, Luis, Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI. Revista Enlace No. 51, enero-marzo, México 2001, p. 15.



*Una vez definido para que sirven las políticas públicas, puedo establecer la importancia que tienen en la Administración Pública, sobre todo a nivel local, porque es en ésta en la que se presenta la mayor o la más concreta relación entre gobierno y sociedad, toda vez que, es el nivel de gobierno que debe considerarse desde mi punto de vista como el más importante, en virtud de que el ciudadano o el grupo de ciudadanos al acercarse a la figura de gobierno, con la primero que tienen contacto es con la estructura administrativa local o municipal.*

Ahora bien, al contar con una estructura administrativa que permite ejecutar las decisiones de gobierno, también tenemos que casi todas las acciones que se realicen en el Sector Público, necesariamente repercutirán en los diferentes grupos de la sociedad, por lo tanto es primordial hacer participe en la toma de decisiones a los ciudadanos, sobre todo cuando hablamos de asuntos de interés general, contando con mecanismos de participación que permitan vincular esta relación, y así lograr mayor legitimidad en los actos.

Pero al mismo tiempo se debe tener presente la razón de ser del Estado y estar conscientes que no todos los actos de gobierno deben decidirse conjuntamente con la sociedad, porque podemos llegar a caer en conflictos de grupos, convirtiendo al gobierno en uno más y provocar un vacío de gobernabilidad.

Si bien contamos con un gobierno que a su vez se preocupe por mantener una estructura administrativa eficiente, en el sentido de proporcionarles los elementos necesarios para tener la capacidad de respuesta a todas las necesidades y situaciones de la sociedad, de igual manera, debemos contar con Políticas Públicas en materia de participación social, que permitan ir adecuando y mejorando la actividad de gobierno hacia con los ciudadanos y de esta manera las acciones emprendidas tengan la característica de que son consensadas y sobre todo mostrar el diálogo con los diferentes grupos, esto es lo que proporciona una acción de gobierno legítima.



## CAPÍTULO 2

### GOBIERNO Y SOCIEDAD EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ

**OBJETIVO ESPECÍFICO.-** Identificar los elementos de participación social que permitan fortalecer y aumentar el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos implementados por el Gobierno Municipal.



## 2.- GOBIERNO Y SOCIEDAD EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ.

### 2.1. Pluralidad Municipal y Gobernabilidad.

Por primera vez en la historia de Naucalpan, el Ayuntamiento es encabezado por miembros de un partido distinto al que venía gobernando, y a partir del 1° de enero de 1997, se concreta el cambio de poderes de manera pacífica.

Esta transición tiene gran relevancia política porque es truncada la continuidad de administraciones municipales derivadas de un solo partido, provocando la apertura del sistema político, creando la posibilidad real de competencia electoral y alternancia en el poder, pero al mismo tiempo sabemos que el cambio conlleva enorme responsabilidad para la Administración 1997-2000, porque enfrenta dos aspectos cruciales para la gobernabilidad, el primero tiene que ver con la estructura de gobierno y la administración, y la segunda es la comunicación refiriendo a la relación gobierno-sociedad.

*"Para el trienio 1997-2000 la administración municipal se recibió en condiciones de gran deterioro, en diversos aspectos. De los más importantes cabe mencionar el patrimonial, entre otros como el equipamiento necesario para brindar los servicios públicos y realizar las funciones propias de la administración. Este fue recibido en tan malas condiciones, que constituye un gran reto mantener la continuidad y la mejoría de los servicios. Asimismo, en lo relativo a los inmuebles propiedad del Ayuntamiento, en muchos casos no presentan siquiera los registros elementales.*

*El enorme endeudamiento del Ayuntamiento alcanza niveles críticos, que ponen en riesgo a la nueva administración, pues la cobertura de los pasivos en el corto, mediano y largo plazos afecta de manera severa los presupuestos de los próximos años. Tales recursos, que podrían ser dirigidos hacia obra pública, desarrollo comunitario, servicios municipales, mantenimiento, equipamiento y modernización, deberán destinarse a pagar la deuda y su servicio.*



*Los pasivos dejados por la administración anterior, ascienden a montos cercanos al 39.47% del presupuesto de egresos para el periodo 1997. Tal situación impone la necesidad de establecer un régimen de austeridad y racionalización de los recursos, a fin de atender las necesidades mas apremiantes, así como la prestación de los servicios básicos, y establece la prioridad de sanear las finanzas municipales.”<sup>(16)</sup>*

Estos aspectos dificultaron el actuar de la administración, toda vez que no se tenían las mejores condiciones para hacer frente a las múltiples necesidades de la población, y si, a la poca organización administrativa le sumamos los graves problemas generados por conflictos sociales, que la mayor parte fueron de colonos de asentamientos irregulares en demanda de los diversos servicios, las demandas de grupos de organizaciones de locatarios, tianguistas y comerciantes ambulantes, se convirtieron en la principal causa de manifestaciones y protestas, toda vez que no se conciliaban los intereses de unos y otros.

También existieron conflictos que, por lo general, eran raíz de decisiones de la autoridad, pues afectaban o se hacía creer esto a determinados ciudadanos que se veían amenazados en sus intereses, ésta situación era común en virtud de que los diferentes grupos o incluso los propios partidos políticos generaban confusiones y movilizaciones entre la sociedad, argumentando que toda acción de gobierno se realizaba en detrimento de los mismos, sobre todo en los habitantes de la zona popular, generando con ello una crisis política y social, por lo que el primer año y medio de la administración fue de un desorden administrativo ligado con frecuentes manifestaciones sociales.

Esta situación fue provocada un tanto por la nueva administración, en el sentido de que no se tenía la experiencia suficiente que les permitiera desarrollar e implementar acciones con las que se pudieran atenuar estos conflictos; al mismo tiempo se pretendía establecer la relación entre gobierno y sociedad en estricto

(16) H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 4.



apego a la Ley (acciones muy rígidas), sin considerar que existen algunos sectores de la ciudadanía con los que debes conciliar y dialogar, con el objeto de no generar problemas a la propia administración.

Superada la fase, de la que Aguilar Villanueva identifica como la democracia naciente y una administración en proceso de asentamiento, el gobierno municipal continua con avances democráticos en los que se inmiscuye cada vez más a la sociedad, fortaleciendo para esto a lo ya existente y creando nuevos mecanismos de participación social, entre los primeros se tienen a los Consejos de Participación Ciudadana, las Delegaciones Municipales, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal; en los segundos están el Consejo Directivo del Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento, el Consejo Consultivo Económico y el Programa Servicios Públicos va a tu Casa, entre otros.

Para mitigar esta situación fue necesario transitar a una administración flexible y más abierta al diálogo; escuchar propuestas ciudadanas tratando de satisfacer las demandas, mejorando las áreas administrativas valorando la funcionalidad de las mismas, la creación de nuevas áreas de control y sobre todo actualizar la normatividad interna, porque gran parte de ésta no respondía a las necesidades y situaciones que se viven en ese momento.

De igual manera, se observa la necesidad de aumentar la participación social que permita una mayor relación entre los propios ciudadanos, y de éstos con el gobierno, para lo que las acciones realizadas en el Municipio de Naucalpan de Juárez en materia de participación social son en apego a lo dispuesto en los artículos 8, 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promoviendo el desarrollo de la nación a través del sistema de planeación democrática, incorporando la participación de diversos sectores sociales para la conformación del plan y los programas correspondientes. Así como lo señalado en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.



Retomando lo anterior, encontramos que el ámbito de competencia de los Gobiernos Municipales, Estatales y Federal, están delimitados en primera instancia por la Constitución Política Federal, y en este contexto los Estados de la Federación deberán adecuar sus Constituciones Locales y Leyes a sus necesidades, y de igual manera, hacer del conocimiento de estas adecuaciones a los Municipios de su entidad correspondiente, con el objeto de establecer una mejor coordinación, y coadyuvar así en su marco de actuación.

Si bien es cierto, el Gobierno del Estado de México trabaja en la adecuación de sus Leyes, pero en algunos casos no existe la oportuna comunicación con sus Municipios, sobretodo en tiempo y forma para la ejecución de dichas reformas, citando como ejemplo la controversia que existe por la entrada en vigor a partir del 13 de marzo de 2002, del Código Administrativo del Estado de México, el cual contempla en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, el delegar por parte del Gobierno Estatal, funciones y atribuciones a los Municipios del Estado, los cuales me atrevo a decir no cuentan con los recursos tanto financieros, materiales y humanos para asumir y desempeñar con eficiencia las actividades que le son delegadas.

En este tenor, la controversia existente y muy independientemente de los acuerdos que se tomen para dirimir la aplicación de una Ley, puedo señalar que se están afectando los intereses de los particulares, en el sentido, de que las Autoridades Estatales y Municipales no atienden las peticiones en materia de desarrollo urbano que realiza la sociedad.

Esta situación provoca un descontento en la ciudadanía, lo cual nos encauza en la disminución de confianza de la sociedad en los actos de autoridad y la falta de capacidad de gobierno para dar respuesta a una demanda, y al ver esta situación como ciudadano que de alguna manera se orilla por la necesidad de contar con el servicio solicitado, a no esperar a que el gobierno marque la normatividad a seguir, sino que por el contrario primero atiende sus necesidades particulares y después acata normas generales.



Al mismo tiempo se afecta la esfera jurídica tanto del Gobierno del Estado como del Municipio de Naucalpan, en el sentido que se trunca el ámbito de competencia y las facultades que en algún momento son conferidas por las Leyes o Reglamentos locales.

Pero de igual manera, los municipios tienen la autonomía que les otorga el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para poder asumir o no la responsabilidad delegada, adecuando su administración a cada una de las diferentes actividades que tiene que desempeñar, buscando un buen funcionamiento interno que se traduzca en servicio eficiente para la comunidad.

Ahora bien, el gobierno municipal norma sus acciones y las conduce con estricto apego a derecho mediante la aplicación del Reglamento Orgánico del H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, así como el Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Naucalpan de Juárez.

En estos ordenamientos jurídicos en los que se fundamenta los actos de gobierno municipal en materia de participación social, es preciso señalar que si bien la autonomía de los municipios permite implementar y adecuar la política de gobierno que mejor convenga para el desarrollo integral de la sociedad, también es necesario destacar la importancia de cada uno de los mecanismos con los cuales se liga la acción de gobierno con la sociedad, (llámese la Audiencia Pública, Foro de Consulta Popular, los Consejos de Participación Ciudadana, Asambleas etc.), resultando de gran importancia el aplicar estos mecanismos paralelamente con lo que permite la Ley.

Esta reglamentación delimita sobretodo, hacia adentro de la Administración, las facultades y obligaciones tanto de gobernantes como de gobernados, logrando con ello la legalidad de toda acción de gobierno, que si bien no siempre favorece con la misma intensidad a los sectores o grupos de la sociedad, con el hecho de desempeñar sus actuaciones en estricto apego al estado de derecho, permite mantener y desarrollar a un Estado con capacidad de gobernar.



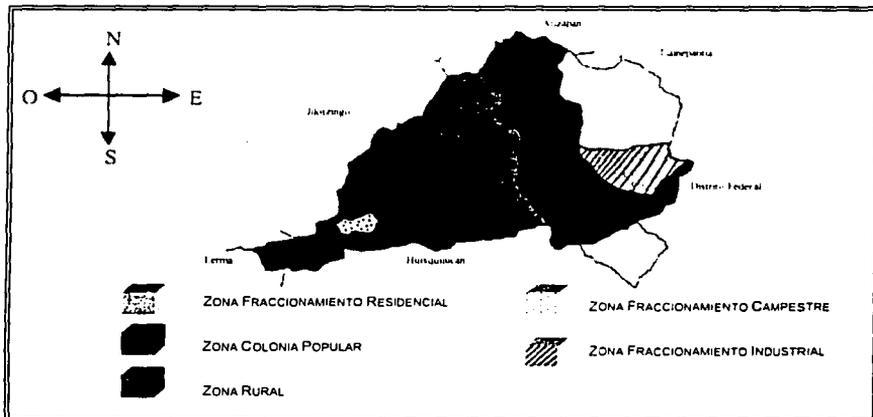
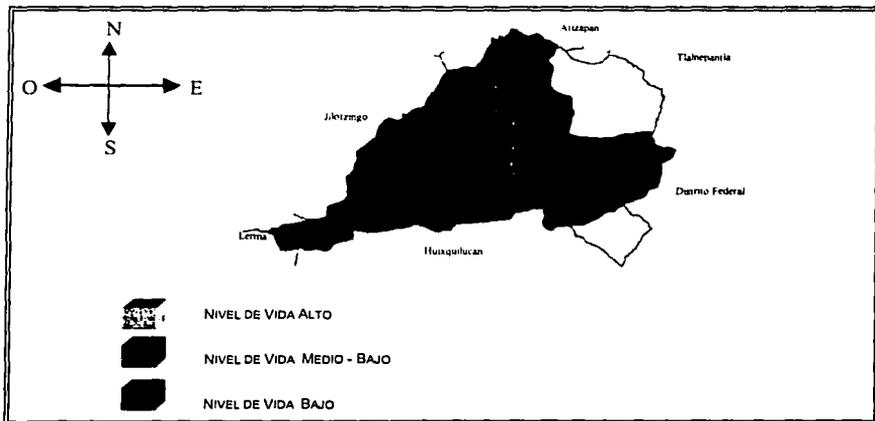
## 2.2. Gobernabilidad y Participación Social en el Municipio de Naucalpan de Juárez del año 2000 al año 2002.

Una vez expuesto y confrontado el panorama de la Administración Pública en Naucalpan de Juárez, con lo que algunos autores definen como Gobernabilidad y Políticas Públicas, iniciamos el estudio de caso en este Municipio, estableciendo que es parte del Área Metropolitana de la Ciudad de México y es uno de los más importantes del país, caracterizado por su industria, infraestructura y economía, incluyendo servicios públicos, transportes y modernas vías de comunicación.

Según el INEGI, en el último Censo Poblacional, hasta el año 2000 se tenía registrado un aproximado de 857,511 habitantes, de los cuales 414,029 son hombres y 443,482 son mujeres; para el año 2002, no se tiene la cifra exacta pero se considera un aproximado de 1,000,000 habitantes, que se encuentran distribuidos en sus 18 Pueblos, 119 Colonias, 2 Fraccionamientos Campestres y 71 Fraccionamientos Residenciales, los cuales requieren de los servicios que proporciona el Gobierno Municipal, *(ver cuadro 2.1)*.

Los servicios que brinda el gobierno, día con día son más y variados debido a los marcados contrastes, por una parte existen comunidades con altos niveles económicos, de educación, urbanización y servicios aceptables, por otra hay comunidades con alto grado de marginación, pobreza, con bajos niveles educativos, altas tasas de desempleo, ausencia o deficiencia en los servicios públicos como agua y drenaje, urbanización incompleta o nula y seguridad pública deficiente, con este ejemplo podemos distinguir lo fragmentado que esta la sociedad, porque es fácil encontrar zonas extremadamente pobres, al igual que grandes zonas residenciales, *(ver cuadro 2.2)*.

De forma evidente, en el Municipio se vive un crecimiento poblacional que requiere de un conjunto de acciones inmediatas, que canalicen y reorienten las causas que ocasionan ese crecimiento, situación que por su anarquía e inversiones requeridas el Municipio no está en la posibilidad de suministrarla a plenitud.

**CUADRO 2.1 DISTRIBUCIÓN DE ZONAS EN NAUCALPAN DE JUÁREZ.****CUADRO 2.2 DISTRIBUCIÓN DE NIVEL DE VIDA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ.**

Fuente: H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Dirección General de Comunicación Social.  
Elaboro: Antonio Ocaña Agapito.



Teniendo como marco de referencia lo anterior señalamos que actualmente el Ayuntamiento del Municipio de Naucalpan de Juárez, está conformado en un 60% por funcionarios militantes del Partido Acción Nacional de un total de 23 personas que lo integran, los cuales desde el 18 de agosto del año 2000 iniciaron la Administración Municipal, asumiendo el compromiso de escuchar, atender y resolver las demandas de los ciudadanos naucalpenses.

Hoy en día, el Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez cuenta con 1 Presidente Municipal, 3 Síndicos y 19 Regidores, de igual manera con una Administración Centralizada que consta de una Secretaría del Ayuntamiento, una Tesorería y Finanzas, diez Direcciones Generales, y cinco Unidades de Coordinación y Apoyo, así como los Organismos Descentralizados como lo son, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS), y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

Estas son las áreas administrativas y los organismos auxiliares a través de los cuales el gobierno implementa sus acciones tanto para fortalecer internamente la Administración, así como para mejorar los servicios que brinda al ciudadano, procurando con ello una mejor relación con sus gobernados.

A partir del año 2000 (18 de agosto), dió inicio esta gestión municipal completando obras que se desarrollaron en la anterior administración, así como el inicio de obras y acciones de los 10 programas institucionales planteados en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, de los cuales y desde mi punto de vista destaca el programa de fortalecimiento y modernización de la Administración Pública Municipal.

El programa establece que la mejor forma de fortalecer la administración municipal, es a través de una intensa y decidida participación de la ciudadanía, promoviendo intensamente ésta misma en la comunidad para la toma de



decisiones respetando los deseos de la mayoría, limitados únicamente por el respeto al estado de derecho y a los intereses legítimos de terceros.

**PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL****ACCIÓN PROPUESTA:**

Integrar órganos eficaces y expeditos de participación ciudadana para fortalecer la Administración Municipal

**ACCIONES REALIZADAS**

Integración de Consejos de Participación Ciudadana y Delegados Municipales.

Comunidades Participantes: 179.

Ciudadanos registrados como candidatos: 5,012.

Mesas de votación instaladas: 199.

Votación total Consejos: 49,166.

Votación total Delegados: 49,285.

Total de votación: 98,451.

Consejos de Participación Ciudadana integrados: 173.

Delegaciones integradas: 179.

Fuente: H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Gaceta Municipal de fecha 25 de octubre de 2001.

Elaboro: Antonio Ocaña Agapito

Para la integración de estos Consejos y Delegados Municipales, emitieron su voto 98,451 vecinos, cifra récord en la historia de estos procesos, lo que nos indica que hoy en Naucalpan los ciudadanos participan más con el gobierno. También se tiene la conformación de órganos que permitan incluir en los mismos la participación de ciudadanos que no formen parte de las estructuras de gobierno y que representen mayoritariamente a los vecinos de la localidad.

Con la integración de estos órganos de participación como son, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, el Consejo Consultivo Económico, Consejo Directivo y Comité Técnico del Fideicomiso Público Municipal para el Establecimiento del Sistema Municipal de Microcréditos "San Bartolo Naucalpan", Consejo de Administración de Indicadores de Gestión del Municipio de Naucalpan



de Juárez, Consejo de Coordinación Municipal de Seguridad Pública del Municipio de Naucalpan de Juárez, Consejo Directivo del Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan de Juárez, Consejo Municipal de Lucha Contra las Drogas y la Delincuencia, que básicamente su integración se realiza con personas recomendadas por los diferentes sectores productivos de la sociedad naucalpense. De esta manera, nos encontramos en la postura que el gobierno y sociedad se acercan a lo que Aguilar Villanueva señala como gobernanza.

Esta situación de gobernar conjuntamente con la sociedad, resulta ser complicada para el gobierno municipal porque la aplicación de la Política Pública en materia de participación social, debe ser consciente de que su población es muy variada, por ello sus acciones deben ser planeadas de manera estratégica, considerando a los diferentes grupos, por esto los Consejos de Participación y los Delegados Municipales, resultan ser una de las formas de organización social más arraigada en el Municipio, y por lo tanto, día con día se reafirma más su implementación. Estos Consejos y Delegados están integrados y representados por ciudadanos que residen en las zonas que geográfica y políticamente reconoce el Ayuntamiento, es así que se tiene a una autoridad auxiliar, que entre sus principales funciones es participar en los asuntos de interés público conjuntamente con los vecinos de la zona a la que pertenecen, y al mismo tiempo servir como vínculo para cualquier asunto que tenga que ver con el gobierno municipal.

De esta forma se trata de mantener una adecuada colaboración, pero también encontramos a los grupos que en determinado momento se presentan ante el gobierno, participando de una manera que no es apegada al estado de derecho, porque se manifiestan desordenadamente, caracterizados por la persuasión, amenazas, irrumpiendo en el orden público, y por lo regular son colonos y comerciantes (grupos de interés), que pretenden ser escuchados y atendidos al momento, para lo cual el gobierno abre espacios como la audiencia pública, con el objeto de establecer acuerdos y conciliar con ellos.



Analizando lo anterior, tenemos que el gobierno municipal con este tipo de acciones da legitimidad a su actuación, porque en el momento que se discute un asunto determinado que tendrá impacto en la sociedad, tiene la posibilidad de llevar a consenso y escuchar la opinión de los grupos o sectores involucrados para tomar una decisión, ahora bien si los grupos como ya lo vimos, son de interés y de presión, que responden a los beneficios de los mismos, unos de manera temporal y los otros de forma permanente, resumimos que los dos buscan influir en el actuar de gobierno.

Por lo anterior, resulta de gran importancia contar con espacios que permitan la participación social, porque de esta manera podemos encontrar un mayor vínculo entre los gobernados y gobernantes, lo cual ofrece como resultado una mejor y adecuada aplicación de los recursos, en virtud de que se atienden las necesidades más apremiantes para cada sector de la sociedad.

Finalmente en Naucalpan, y desde el año de 1997, se presenta trimestralmente el informe de "Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipales", y por lo que refiere a la actual administración, ha publicado dicho reporte en 3 ocasiones.

#### **PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL**

##### **ACCIÓN PROPUESTA:**

Establecer vínculos de comunicación con la ciudadanía, que incluyan métodos de rendimiento de cuentas por parte de la autoridad municipal.

#### **ACCIONES REALIZADAS**

Informe Trimestral del Estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipales.

Fuente: H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003.  
Elaboro: Antonio Ocaña Agapito.

Esta rendición de cuentas, permite al gobierno municipal transparentar sus acciones, y con ello aumentar la confianza de los ciudadanos hacia los actos de sus gobernantes.



Debo señalar que esta situación no satisface plenamente a todos los sectores de la población porque los ciudadanos que no participan activamente con los Delegados Municipales o con los Consejos de Participación Ciudadana, buscan otros espacios para poder ser escuchados y muchos de los cuales y de acuerdo a sus necesidades optan por integrarse a alguno de los grupos que existen en Naucalpan, para de esta manera exigir y cuestionar los servicios que proporciona la administración, así como la rendición de cuentas.

Al mismo tiempo, dichos grupos presionan de tal manera que a través de la Dirección General de Gobierno, se establece una relación directa con éstos, en virtud de que también forman parte de la sociedad y a los cuales se les atiende y escucha.

Por lo anterior, afirmo que en Naucalpan se realizan grandes esfuerzos no sólo para atender las necesidades de la sociedad, sino en la forma de cómo vincular a los ciudadanos con el gobierno, ya sea de manera individual o por grupos.

A continuación presentamos un cuadro de acciones realizadas por la Administración 1997-2000 y por la 2000-2003, ésta última contempla sólo hasta el primer semestre del año 2002. En él se describen los principales logros que estuvieron enfocados a fortalecer la relación con los ciudadanos, porque es una de las formas de buscar la continuidad en el próximo periodo de gestión, por esto me atrevo a decir que la primera administración se caracterizó por realizar obras y acciones que tuvieron un impacto significativo en la sociedad, que fueron realmente palpables por todos y que finalmente reeditarán en la credibilidad hacia el gobierno.

Finalmente, la 2000-2003 muestra continuidad a casi todos los programas y acciones; no señalo que a todos porque algo de lo que carece ésta última es de contacto de la figura del Presidente con los habitantes del Municipio, y esto puede generar complicaciones para la siguiente contienda electoral.

## PRINCIPALES ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PARA FORTALECER LA RELACIÓN CON LA SOCIEDAD

### ADMINISTRACIÓN 1997-2000

- ❖ La nueva alianza entre el gobierno y la sociedad, basada en el respeto, la veracidad, la honestidad y la participación social.
- ❖ Por primera vez, se presenta en Naucalpan un Informe Trimestral del estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipales.
- ❖ Se crea la Unidad de Control de Peticiones, para mejorar el servicio a la ciudadanía.
- ❖ Se realiza por primera vez la Feria del Empleo.
- ❖ Por primera vez a través de la COPLADEM, se organiza el Foro de Consulta Ciudadana, para la integración del Plan de Desarrollo Municipal.
- ❖ Se implementa un programa de recorridos en colonias populares y residenciales para mantener una relación más directa entre la autoridad y los habitantes, por lo que se realizaron 2 mil 745 recorridos y 170 asambleas en igual número de colonias.
- ❖ Apoyos a personas de escasos recursos, para la escrituración de predios.
- ❖ Implementación del programa "Servicios Públicos va a tu casa".

### ADMINISTRACIÓN 2000-2003

- ❖ La mejor forma de fortalecer a la Administración, es a través de una intensa y decidida participación de la comunidad en la toma de decisiones.
- ❖ Elaboración y actualización de Manuales de Procedimientos de trabajo para eficientar la Administración, en beneficio de la comunidad.
- ❖ Gran convocatoria para la elección de Consejos de Participación Ciudadana y Delegados Municipales, emitieron su voto 98,451 vecinos, cifra récord.
- ❖ Se implementaron los Foros de Consulta, para tratar asuntos como el aumento en la tarifa de agua potable, así como el destino de los Recursos del Programa Ramo 33.
- ❖ A través de la página de Internet, se puso a disposición de la ciudadanía información detallada de la programación, costo y contratación de cada una de las obras que se están desarrollando
- ❖ Para mantener informados a los Naucalpenses, se emiten boletines informativos en diferentes medios de comunicación, así como la impresión continua del periódico "Tu Naucalpan".
- ❖ Continuidad a las Ferias del Empleo.
- ❖ Implementación del programa "Programa de Atención Ciudadana"
- ❖ Se mantiene la presentación del Informe Trimestral de estado de Origen y Aplicación de Recursos Municipales

Fuente: H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez.  
Elaboró: Antonio Ocaña Agapito.



### 2.3. Grupos de Presión y Grupos de Interés en Naucalpan.

Como ya mencionamos estos dos tipos de grupos buscan influir en la toma de decisiones de forma permanente y temporal, por ello, los de presión y como establecimos lo hacen de manera permanente debido a que en la estructura de gobierno, sobretodo en los diferentes comités y comisiones que son creadas por el Ayuntamiento para la atención de algún asunto en específico, pero que repercute de manera general en la sociedad naucalpense, forma parte con un representante que es designado o propuesto por el grupo, debiendo vigilar por los intereses de los agremiados al mismo.

Estos grupos de presión se caracterizan por pertenecer a una clase económicamente fuerte o en muchos de los casos a grupos de industriales, que para el gobierno municipal es preferente tenerlos dentro de la estructura de la administración, en virtud de que las decisiones que tomen éstos, en algunos casos resultan de relevancia o pueden tener cierto grado de impacto para la sociedad, y de igual manera, las decisiones que realiza el gobierno, están presentes los intereses de estos grupos como lo son:

La Asociación de Industriales del Estado de México (AIEM), la cual tiene gran importancia en el Estado, porque representan al mayor número de empresas que se ubican en la zona, y por lo tanto, cuentan con grandes redes de conexión, tanto al interior del Estado y Municipio, así como a otras Entidades Federativas, y para que esta Asociación quiera y pueda establecer alguna empresa, se asegura de tener condiciones que favorezcan a los mismos.

La Asociación de Colonos de Ciudad Satélite, representa a una de las zonas más importantes del Municipio, porque es donde residen industriales, artistas, deportistas, políticos, entre otros, y al mismo tiempo se localiza la zona comercial más importante del municipio, así como todos los servicios y la infraestructura para un status económico alto, por lo anterior este grupo es considerado uno de



los más importantes y sobre todo por su relación política que tienen en los tres ordenes de gobierno.

La Cámara Nacional de la Industria Restaurantera Condimentada (CANIRAC), reviste presencia en el Municipio ya que integran en sus filas a gran parte de los restaurantes que existen en la zona, y como es sabido Naucalpan es caracterizado por la abundante actividad restaurantera, la cual representa una fuente de ingresos (vía impuestos) importante, así como uno de los giros con mayor generación de empleos para los habitantes del municipio, así como la actividad económica que se establece con otras instancias (proveedores).

El Club de Industriales de Naucalpan, concentra a los representantes de las industrias que se localizan en el Municipio y su relación se establece primordialmente en el ámbito local, es aquí en donde generan empleos, contribuyendo así a mejorar la actividad económica de la zona.

Como podemos observar estos grupos establecen sus relaciones teniendo como base la actividad económica, y el Municipio de Naucalpan concentra a zonas industriales, de comercio y de servicios, por lo que resulta indispensable mantener una adecuada relación con éstos, asegurando así la existencia de empleos para la ciudadanía, y por ende, la generación de un mejor nivel de vida, la cual se traduce en una buena imagen de gobierno. Al mismo tiempo se hace partícipe a estos grupos en la toma de decisión de gobierno, abriendo espacios en los que puedan integrarse a la estructura administrativa y así mantener una capacidad de negociar con éstos y generar las condiciones que coadyuvan al desarrollo, (ver cuadro 2.3).

Por lo que respecta a los grupos de interés, la Dirección General de Gobierno es el área de la administración que se encarga de establecer mayor contacto con ellos, en virtud de que éstos son los que representa a un sector determinado de la población y se ven fortalecidos por ese apoyo, que sólo tiene vigencia en tanto se atiende el asunto que interesa a la comunidad.



Por su propia estructura y sobretodo por su interés de grupo, el gobierno municipal entabla una relación con éstos en el sentido de que cada uno, si así lo desea, y una vez que cuentan con su acta constitutiva correspondiente, obtienen el reconocimiento oficial del Ayuntamiento lo cual les permite mantener presencia ante este último. Es por esto que a través de la Dirección General de Gobierno se establece el vinculo más concreto para dicha relación, por ello se tiene un registro de las organizaciones y asociaciones que existen en Naucalpan, y que además están legalmente constituidas.

*Esta situación permite al Ayuntamiento tener un mejor control en el número de organizaciones que existen, y de igual manera identificar a los sectores de la población que son más participativos o que pueden generar conflictos, teniendo así la posibilidad de prever situaciones y algo de lo más importante que les permite dialogar con los representantes de cada uno de ellos.*

A continuación enlistamos algunas de las organizaciones y asociaciones más importantes, y que son de las que frecuentemente tienen presencia ante la Administración, por la constante demanda de servicios y beneficios para los grupos que representa.

### ORGANIZACIONES SOCIALES

➤ (A.C.C.I.O.N.) ASOCIACIÓN DE COLONOS Y COMERCIANTES INDEPENDIENTES ORGANIZADOS DE NAUCALPAN	➤ (C.A.P.S.) COALICIÓN DE AGRUPACIONES PRODUCTIVAS Y SERVICIOS
➤ (A.R.C.O.N.A.C.) ASOCIACIÓN DE RESIDENTES Y COLONOS DE NAUCALPAN CENTRO A.C.	➤ (C.U.T.) CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES
➤ ACASEM	➤ COALICIÓN DE COLONIAS POPULARES DEL ESTADO DE MÉXICO
➤ AMAS DE CASA DE NAUCALPAN	➤ (COCODEM) COORDINADORA DE CONSEJOS Y DELEGADOS MUNICIPALES



- ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DE DESECHOS EN EL ESTADO DE MÉXICO
- ASOCIACIÓN DE COLONIAS POPULARES DE NAUCALPAN LIC. BENITO JUÁREZ GARCÍA
- ASOCIACIÓN DE COMERCIANTES DE CIUDAD SATELITE
- ASOCIACIÓN DE RESIDENTES DE CIUDAD SATELITE
- ASOCIACIÓN DE RESIDENTES Y COLONIAS DE NAUCALPAN CENTRO
- (F.E.S.O.N.) FRENTE SOCIAL DE NAUCALPAN PARA EL BIENESTAR DE SU FAMILIA. A.C
- FUNDACIÓN 2000
- GRUPO POLÍTICO VALLE DE MÉXICO
- (M.U.P.) MOVIMIENTO URBANO POPULAR
- (O.R.P.E.C.O.A.C.) ORGANIZACIÓN DE PEQUEÑOS COMERCIANTES DEL VALLE DE MÉXICO Y DE LA R.M
- (U.C.N.A.C.) UNIÓN DE COLONOS DE NAUCALPAN A.C.
- (U.C.O.P.E.N.) UNIÓN DE COMERCIANTES EN PEQUEÑO DE NAUCALPAN A.C.
- (U.C.S.A.N.) UNIÓN DE COMERCIANTES SEMIFIJOS Y AMBULANTES DE NAUCALPAN, A.C.
- (U.P.R.E.Z.) UNIÓN POPULAR REVOLUCIONARIA EMLIANO ZAPATA
- (COCODEN) COORDINADORA DE CONSEJOS Y DELEGADOS DE NAUCALPAN
- COMISARIADOS EJIDALES
- (CONATESUD) CONFEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS SUB-EMPLEADOS Y DESEMPLEADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA
- (F.E.C.O.M.) FEDERACIÓN DE CAMPESINOS, COLONOS Y COMERCIANTES ORGANIZADOS DE MÉXICO A.C.
- (F.E.S.O.N.) FRENTE DE COLONOS DE PLAN DE AYALA II SECCIÓN
- FRENTE MEXIQUENSE DE LOS CUATRO BARRIOS
- (GRUPO N.A.C.E.) NIÑOS ANÓNIMOS CON ESPERANZA, A.C.
- LOCATARIOS UNIDOS DE NAUCALPAN A.C.
- (O.C.C.O.P.E.M.) ORGANIZACIÓN DE COLONOS Y COMERCIANTES EN PEQUEÑO DEL ESTADO DE MÉXICO A.C
- (U.C.O.N.A.C.) UNIÓN DE COLONOS DE NAUCALPAN A.C.
- (U.C.P.) UNIÓN DE COLONIAS POPULARES
- (U.O.S.A.C.) UNIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES DE NAUCALPAN
- (U.S.V.I.C.) UNIÓN DE SOLICITANTES DE VIVIENDA Y COMERCIO "LA TOLVA
- UNIÓN DE COMERCIANTES EXPENDEDORES DE JUEGOS PIROTÉCNICOS

TESIS CON  
VALLA DE ORIGEN



- |   |  |
|---|--|
| ➤ UNIÓN DE COLONOS DEPORTISTAS, SONIDEROS Y COMERCIANTES                                | ➤ UNIÓN TRIQUI   |
| ➤ UNIÓN DE COMERCIANTES SEMIFIJOS NAUCALLI  | ➤ (UPREZ) UNIÓN POPULAR REVOLUCIONARIA EMILIANO ZAPATA   |
| ➤ UNIÓN DE COMERCIANTES LOCATARIOS DEL MERCADO MUNICIPAL "EL MOLINITO"                  | ➤ UNIÓN DE LOCATARIOS DEL MERCADO CABECERA MUNICIPAL     |
| ➤ UNIÓN DE COMERCIANTES TIANGUISTAS LIC. BENITO JUAREZ, A.C.                            | ➤ UNIÓN LIBERAL NUEVA REFORMA, A.C.                      |
| ➤ UNIÓN DE JARDINEROS, FLORICULTORES, FLORISTAS Y VIVERISTAS DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C. | ➤ UNIÓN MUNICIPAL DE TIANGUISTAS DE NAUCALPAN DE JUAREZ. |

### ASOCIACIONES DE COLONOS

- |                          |                                |
|--------------------------|--------------------------------|
| ➤ ALCANFORES             | ➤ LAS AMERICAS                 |
| ➤ BALCONES DE SAN MATEO  | ➤ LOMAS DE SAN MATEO           |
| ➤ BOSQUE DE ECHEGARAY    | ➤ LOMAS DE TECAMACHALCO        |
| ➤ BOSQUE DE MOCTEZUMA    | ➤ LOMAS EL PARQUE              |
| ➤ BOULEVARES             | ➤ LOMAS HIPÓDROMO              |
| ➤ CIUDAD BRISA           | ➤ LOMAS MANUEL ÁVILA CAMACHO   |
| ➤ CIUDAD SATELITE        | ➤ LOMAS VERDES V SECCIÓN       |
| ➤ COLÓN ECHEGARAY        | ➤ LOS ÁLAMOS                   |
| ➤ CUICACALLI             | ➤ LOS FRESNOS                  |
| ➤ LA HUERTA              | ➤ LA SOLEDAD                   |
| ➤ EL HUIZACHAL           | ➤ MISIONES                     |
| ➤ EL MIRADOR             | ➤ PASTORES                     |
| ➤ HACIENDA DE ECHEGARAY  | ➤ RESIDENCIAL SANTA CRUZ       |
| ➤ INDEPENDENCIA          | ➤ TIAHUI                       |
| ➤ IZCALLI DEL BOSQUE     | ➤ UNIDAD PETROQUÍMICA          |
| ➤ JARDINES DE LA FLORIDA | ➤ UNIDAD TELEFONISTAS          |
| ➤ JARDINES DE SAN MATEO  | ➤ VILLA ALPINA                 |
| ➤ JARDINES DE SATELITE   | ➤ VISTA DEL VALLE II, III Y IV |
| ➤ LA FLORIDA             |                                |

Fuente: H Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Dirección General de Gobierno.

Elaboro: Antonio Ocaña Agapito.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



*Estas organizaciones y asociaciones representan dos de las zonas en las que se divide la sociedad naucalpense, por una parte tenemos a las organizaciones sociales que se caracterizan por integrarse con ciudadanos de las colonias populares y que sobre todo son comerciantes fijos y semifijos, que de alguna manera deben estar agremiados a estas en beneficio de su interés particular, que es para la mayoría de ellos, mantener la fuerte de ingresos y su lugar de trabajo, y la forma en que aseguran esta situación es perteneciendo a éstos grupos.*

*Gran parte de los comerciantes están representados por líderes que llegan a tener mayor poder de convocatoria, incluso más que el propio gobierno y ésta se debe fundamentalmente a que son grupos numerosos que se establecen en la zona centro del municipio y por consecuencia en el área de mayor afluencia de personas, por lo tanto resulta una zona antigua y de constante intercambio comercial. Ahora bien los representantes de dichos grupos constantemente buscan más espacios para que sus agremiados desarrollen su actividad comercial y así seguir manteniendo presencia ante el gobierno.*

Sin embargo, desde el inicio de la administración (agosto de 2000), el gobierno municipal intensifica acciones para regularizar a estos comerciantes, invitándolos a realizar su pago de impuestos directamente en la Tesorería Municipal, señalando que el pago por derecho de lugar en la vía pública es menor a la cuota que cotidianamente se paga por pertenecer a estos grupos. De esta forma en el año 2001 se fortalecen estas acciones que son utilizadas de manera estratégica, porque por una parte se pretende regularizar a todos los comerciantes de vía pública, y al mismo tiempo se abren espacios para que éstos últimos participen directamente con el gobierno, y dejen de estar agremiados a esos grupos, provocando con esto el debilitamiento de los mismos, (ver cuadro 2.3).

*La otra parte la integran las Asociaciones de Colonos que se enlistan, y como podemos ver estos grupos pertenecen a las comunidades que se ubican en las zonas consideradas de un nivel de vida económicamente alto, y por consecuencia,*





## 2.4. Mecanismos de Participación Ciudadana en Naucalpan de Juárez.

### La Audiencia Pública.

Es la atención que se da a los ciudadanos por parte de servidores públicos de los ámbitos federal, estatal y municipal, como respuesta a una petición que realizan a una autoridad para ser escuchados en lo que exponen, reclaman o solicitan.

Los particulares o grupos de personas deben presentar una solicitud ya sea verbal o escrita ante la instancia competente, la cual dará respuesta, señalando la autoridad que atenderá el asunto y la fecha de la misma.

Esta reunión con el funcionario municipal, se programa de acuerdo a la agenda de trabajo, manifestando a los particulares, sobretudo cuando son un grupo, que la audiencia se atenderá previa designación de una comitiva que represente los intereses del mismo.

La audiencia pública en Naucalpan, es una alternativa tanto para la sociedad como para los servidores públicos de las dependencias que integran a la Administración, porque el ciudadano o grupos de ellos al presentarse ante la autoridad que conoce del asunto, manifiesta de manera directa sus inquietudes, las cuales al ser conocidas por el servidor público son atendidas de manera inmediata o en algunos casos, si así se requiere, deberán coordinar acciones entre dos o más áreas. En ésta última situación en la que se necesita de otra área para resolver un asunto, encontramos que la encargada en ese momento de atender la petición, realiza diversas acciones (llamada telefónica, instrucción verbal o instrucción por escrito), incluso invita a alguno de los peticionarios, a presentarse en la dependencia a la que se turna el asunto con el objeto de coordinar las tareas a realizar, como vemos estas acciones pueden resultar de lo más rápidas y eficientes, asimismo es de gran aliciente hacia el ciudadano, porque en primera instancia esta siendo atendido de manera personal, y en segundo



lugar, en ese preciso momento se entera y observa las acciones realizadas para atender su asunto.

Una vez que la petición ha quedado debidamente entregada y enterada, inician los trabajos o acciones correspondientes, los cuales son supervisados periódicamente, en el sentido de que el área que se encarga de ejecutar, debe reportar los avances que se hayan logrado, para de esa manera ofrecer una respuesta que en el mejor de los casos resulte favorable a lo requerido por la comunidad.

Mencionemos como ejemplo la Secretaría del H. Ayuntamiento, la cual entre sus diversas funciones está la de canalizar las peticiones de los ciudadanos al área de la administración que atiende o conoce del asunto.

Algo de lo más común se presenta al momento en que un particular requiere alguno de los servicios que brindan las diferentes direcciones, en este caso, citamos como ejemplo la Dirección General de Desarrollo Urbano, en lo que concierne a la obtención de una licencia de construcción para un inmueble.

Nos encontramos que la persona que acude a la Secretaría, lo hace como uno de los últimos recursos con los que cuenta para obtener la licencia mencionada, en virtud de que si ya cumplió con los requisitos o con la normatividad que marca la ley para la tramitación y obtención de dicha licencia, al presentarse después o una vez transcurridos más de veinte o treinta días hábiles, en la Ventanilla de la Dirección de Desarrollo Urbano se le menciona que aún no se tiene elaborada su licencia, y en el mejor de los casos, se le explica el porqué.

Pero después de que el particular ha repetido esta situación dos o tres veces sin obtener respuesta alguna recurre a la Secretaría, donde si bien es cierto no es la instancia que le compete, ni mucho menos está facultada para entregarle el documento requerido; es entonces que, la Secretaría funge como un mediador entre la Dirección y el particular, en el sentido de que se establece una



comunicación más cercana (personal) entre algún funcionario o servidor público de la Secretaría y el particular, que en audiencia pública no tan formal como la mencionada, manifiesta los hechos.

Así mediante vía telefónica o por escrito, se solicita a la Dirección de Desarrollo Urbano un informe respecto a la situación que guarda dicho asunto, en la mayoría de los casos se obtiene una respuesta inmediata.

Una vez obtenida la información de la dependencia que conoce el asunto, ésta es comunicada al particular, en la cual se especifican las situaciones del por qué no fue atendida en tiempo y forma su petición, y de igual forma se procura ofrecer una solución a su asunto, señalándole fecha y hora en la que le será resuelto lo solicitado.

Este es un buen mecanismo de participación ciudadana porque permite el vínculo entre el particular y el servidor público mostrando a una administración con calidad y sobretodo con calidez, sin embargo no podemos atender todas las solicitudes siguiendo la misma línea, porque llegaríamos a saturar las diferentes dependencias de la administración, toda vez que no se tienen los suficientes recursos (humanos, materiales y financieros), para atender de manera personalizada a cada ciudadano.

Por otro lado, debo señalar que la Secretaría del Ayuntamiento, no debe ser vista como un órgano de gestión dentro de la propia Administración, toda vez que esto vendría a contraponer los esfuerzos de todas las dependencias, en el sentido de tener en todo momento las puertas abiertas hacia la solicitud de los ciudadanos para ser escuchadas y resueltas, pero al mismo tiempo, dentro de la estructura jerárquica de los Ayuntamientos, la figura y función de esta dependencia es de gran trascendencia, porque desde mi punto de vista es el área a través del cual el Ejecutivo Municipal establece una coordinación con el resto de las dependencias



municipales, dicho de otra manera, la Secretaría del H. Ayuntamiento es el brazo de la Presidencia Municipal que se encarga de coordinar acciones con otras áreas de la administración, y de igual manera, es el ejecutor de ordenamientos emanados del grupo colegiado de síndicos y regidores denominado Cabildo.

Asimismo, la Secretaría del Ayuntamiento funge como una de las áreas estratégicas de la Administración, porque una vez que el ciudadano o grupo de éstos, solicita o exige ser atendido por el presidente municipal, aparece la instancia que a través de la audiencia pública se encarga de atenuar conflictos y dialogar con los actores involucrados con el objeto de establecer una alternativa de solución a las cuestiones planteadas.

*Con base en lo anterior el Gobierno Municipal consciente de que la falta de espacios para la participación ciudadana, encuentra en la política pública la manera de poder implementar acciones que le permiten establecer cada vez más y mejores espacios, contando con los mecanismos adecuados para la ejecución de su política.*

Entre ellos tenemos a la Audiencia Pública como mecanismo de democracia directa en la que el máximo premio es el diálogo, consenso y acuerdo entre las partes, coadyuvando con esto a la incursión de la autogestión social en los asuntos delegados a la administración.

Esta actividad desarrollada por la Secretaría del Ayuntamiento permite al municipio mantener la gobernabilidad, ya que en el momento en que se tiene algún descontento social, se utiliza a ésta área como una estrategia para mantener la capacidad de absorber y mitigar los descontentos sociales, ganando con esto, tiempo para que la administración pueda acordar, consensar y redefinir en base a las sugerencias sociales, soluciones que favorezcan tanto a la sociedad, como al propio Gobierno.



## La Consulta Ciudadana.

¿Qué es la Consulta Ciudadana?, Es un mecanismo a través del cual se convoca a los ciudadanos para que opinen o decidan sobre asuntos de interés colectivo, sobre la formulación de determinado plan o programa gubernamental para el desarrollo local, que es el caso que nos ocupa.

Los tipos de consulta que existen son:

**Consulta Pública:** Convocatoria a los habitantes para que a través de su opinión resuelvan sobre un asunto de interés colectivo.

**Consulta Popular:** Opinión que se pide a los ciudadanos sobre asuntos relativos a la planeación local o municipal.

Esta consulta debe contemplar aspectos como, que el asunto requiera de la opinión y consenso de los ciudadanos, que sea solicitado en relación a un aspecto de interés colectivo por un grupo representativo de la comunidad y que la autoridad la convoque por la importancia social del mismo.

De igual manera la autoridad pone a consideración de la población el proyecto o plan a ejecutar, incorporando las propuestas de los sectores involucrados en las acciones que ejecute el gobierno, Asimismo debe difundir la convocatoria, establecer día y hora para realizarla (foros locales), en esta parte es de suma importancia contar con el mayor número de representantes de las colonias o localidades que se pretende beneficiar, por es así que se podrá hablar de consenso general.

En Naucalpan la consulta popular está siendo utilizada para que la ciudadanía decida conjuntamente con el gobierno, específicamente en lo que refiere al pago de la tarifa anual de agua potable para las comunidades de la zona popular que la reciben de manera tandeada.

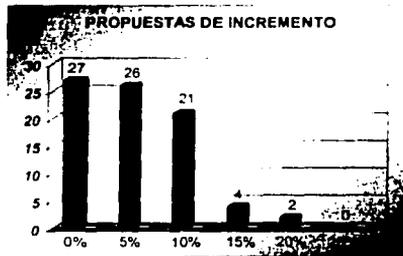


Para ello el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (O.A.P.A.S) determinó realizar reuniones con los representantes de las colonias que cuenten con servicio de agua potable por tandeo y pago anual, con el objeto de establecer de la manera más democrática y justa el incremento que deba aplicarse a la tarifa para el año 2002.

La mecánica de esta consulta ciudadana es invitando a los ciudadanos que viven en alguna de las 83 colonias populares que fueron convocadas, a emitir su opinión, para lo cual se difunden trípticos que muestran las tarifas para el año 2001 y la propuesta de incremento para el año 2002, en dicho documento se exhortan a todos los ciudadanos para que se acerquen al Presidente del Consejo de Participación Ciudadana, con la finalidad de emitir su opinión en la lista de la Colonia.

Para esta acción es importante el grado de participación del representante de la colonia, en virtud de que tiene que hacer una labor de convencimiento para que los habitantes de esa zona emitan su opinión y al mismo tiempo, contar con el mayor número de ciudadanos participantes, dicha votación se realiza de manera abierta y por cada colonia, en la que se especifican nombre, dirección y firma de cada ciudadano, así como el porcentaje elegido que puede ser desde el 0%, 5%, 10%, 15%, 20% y 25%, en este caso sólo podrá emitir una opinión por cada predio, una vez que el representante de la colonia cuente con los registros correspondientes debe integrar una sola opinión que refleje el sentir de la comunidad, ésta opinión por colonia deberá adjuntar los registros por persona, con el objeto de tener mayor soporte en el momento de revisar si verdaderamente ese resultado es el obtenido.

Finalmente, se obtuvo un total de 83 colonias populares participantes, de las cuales 27 emitieron su opinión por un incremento del 0%, 26 lo emitieron por el 5%, 21 por el 10%, 4 por el 15%, 2 por el 20% y finalmente 0 por el 25%, el resultado final de la consulta arrojó un incremento en la recaudación vía la tarifa de agua para el año 2002 del 5.5%.



Fuente: II Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, OAJPAS.  
Elaboró: Antonio Osuna Acapito

Queda claro que el Gobierno de Naucalpan con esta consulta ciudadana da paso a la participación democrática, toda vez que es el único municipio del Estado de México que realiza esto. Asimismo, se establecen las bases que desde mi opinión resultan indispensables para la cultura participativa y responsable de todos los ciudadanos, en virtud de que la mayor participación ciudadana es el mejor camino para la función de un buen gobierno.

Pero de igual manera, encontramos que en la realización de esta consulta el gobierno municipal sólo permitió la participación directa de los Consejos de Participación, de cada colonia o en algunos casos la participación de un representante de la comunidad, sin tomar en consideración que algunas personas no participan porque no comparten la tendencia política de los Presidentes de Consejos de participación o de los ciudadanos que se ostentan como representantes, es sabido que, las personas que tienen mayor contacto con el gobierno en la mayoría de los casos responden a intereses políticos, o en su defecto, intereses de grupo lo cual resulta contradictorio a lo que es una consulta ciudadana.



Otro de los puntos medulares que identificamos, es que solo se permite la opinión de una persona por cada predio, lo cual provoca un descontento en los ciudadanos toda vez que existen predios que el Organismo de Agua los tiene registrados con dos o más números de viviendas, lo que ocasiona un incremento en la tarifa por este servicio, y de esta manera, si el habitante de un predio que recibe la tarifa por dos viviendas debe tener la posibilidad de emitir dos opiniones, en este caso por personas distintas pero que habiten el mismo predio.

Estas dos situaciones muestran que la propuesta del incremento en la tarifa del agua para el año 2002, no representa la voluntad de la mayoría de los habitantes de las 83 colonias participantes, por lo tanto habrá que redefinir hacia futuro la postura del gobierno municipal en el sentido de ser más incluyente para fortalecer la vida asociativa que genere una transferencia de espacios a la participación plural, encaminada a una cultura política diferente en la cual los ciudadanos tengan confianza en las instituciones y se fomente con mayor transparencia y credibilidad la consulta ciudadana.

En esta situación debemos preguntarnos a quién beneficia más contar con espacios que propicien la participación, ¿para el gobierno es una obligación fomentar la participación ciudadana? o ¿para el ciudadano es un derecho contar con estos espacios?, éstas preguntas son complementarias porque el gobierno en su política social contempla el fortalecimiento a la participación por lo tanto debe ser generador de dichos espacios, quedando muy claro que para mantener una adecuada imagen hacia la sociedad, resulta necesario hacer participe a todos los ciudadanos en la definición de la política y la toma de decisiones dejando de lado intereses partidistas; y al mismo tiempo los ciudadanos deben asumir su responsabilidad, convirtiéndose en personas concientes y activas, capaces de exigir sugerir alternativas en mejora de la relación.

En tal virtud y en mi opinión, Naucalpan debe continuar con la práctica de este tipo de consultas porque con ello toda acción de gobierno tiene la característica de credibilidad y por lo tanto la legitimidad.



## Foro de Consulta Popular.

Es una instancia de participación social dentro del sistema de planeación democrática, en la cual los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en forma abierta con base en sus conocimientos técnicos, profesionales o empíricos, con el fin de expresar sus puntos de vista en los temas a tratarse.

Estos foros de consulta en Naucalpan tienen gran presencia en el momento que hablamos del destino de los Recursos del Ramo 33 específicamente en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, lo cual se realiza a través de las Asambleas DECIDE, para la integración y funcionamiento de este tipo de asambleas se determina con base en las peticiones que realice la comunidad, utilizando el criterio de que lo solicitado encuadre lógicamente entre lo posible de atender.

Una vez que el gobierno municipal determina las colonias o zonas que serán beneficiadas con recursos del Ramo 33, a través de la Dirección General de Desarrollo Social, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, se realiza la planeación de las obras y acciones necesarias para atender las peticiones recibidas en asambleas comunitarias con la asistencia y participación de los Consejos de Participación Ciudadana de cada colonia.

A través de la Coordinación de Promoción Comunitaria se emite la convocatoria para integrar la asamblea en la que se señala el nombre de la colonia beneficiada, el lugar específico donde se realiza, la fecha y el horario.

De igual manera, se manifiesta que el objetivo de la misma es consultar a la población las necesidades de infraestructura básica faltante de su comunidad y que son factibles de ser atendidas con recursos de Ramo 33 Fondo III, identificando, ordenando y priorizando estas necesidades de infraestructura.



fomentando la participación activa y la autogestión de la comunidad para promover acciones y trabajos en la resolución de problemas públicos.

Esta convocatoria es entregada directamente a los Consejos de Participación Ciudadana con el objetivo de que éstos a su vez la hagan extensiva a los habitantes de la colonia, de igual manera, la Coordinación de Promoción Comunitaria en los casos que considera que puede existir mínima participación de los ciudadanos, realiza acciones de invitación como la repartición de volantes, el perifoneo así como la invitación de casa por casa, para de esta manera lograr la mejor convocatoria posible.

Una vez establecida la asamblea, se levanta el acta correspondiente, en la cual se asienta la hora de inicio, el día, mes, lugar, nombre de los asistentes y nombre de la colonia beneficiada, así como los representantes del Ayuntamiento que participan en la misma (Dirección General de Desarrollo Social, Dirección General de Gobierno y en algunos casos la Contraloría Municipal).

Ya en la asamblea DECIDE, los ciudadanos asistentes emiten su opinión respecto a las obras que consideran necesarias y una vez escuchadas las propuestas se priorizan las mismas, con objeto de que los asistentes realicen un acuerdo de que obras se ejecutan, y una vez acordado esto, se asientan las obras en el acta, dado por terminada la asamblea con las firmas correspondientes.

Estos recursos se canalizan básicamente en dos rubros como son, para infraestructura en colonias populares y para mantenimiento en escuelas públicas, esto en apego a los lineamientos que establece la Ley de Coordinación Fiscal, la cual constituye el marco normativo para la ejecución de las mismas, tomando en consideración lo anterior, a continuación muestro un cuadro comparativo de las asambleas realizadas el número de personas participantes en las mismas considerando los años 2000 (agosto), 2001 y 2002:



Año	Nº de Asambleas realizadas	Nº de personas que participaron	Tipo de Asamblea	Promedio de personas que asisten por asamblea.
2000 Agosto- Diciembre	38	150	Escuelas	4
2001	60	120	Colonia	2
2001	25	250	Escuela	10
2002	11	75	Colonia	7

Información proporcionada por la Coordinación de Control y Gestión de la Dirección General de Desarrollo Social del Municipio de Naucalpan de Juárez., Año 2002.  
Elaboró: Antonio Ocaña Agapito

Los datos que arroja el cuadro comparativo muestra que a finales del año 2000, los recursos estuvieron canalizados a la realización de obras únicamente para escuelas públicas, porque en ese periodo la administración no contaba con la organización necesaria para implementar las asambleas DECIDE, en virtud de que tenía algunos meses de iniciada su gestión, resultando más factible atender las necesidades de escuelas, por esto y a diferencia del año 2001, dichos recursos se repartieron entre obras para las colonias y escuelas públicas, presentando un aumento significativo en el número de asambleas realizadas y para el año 2002 se tiene al mes de abril un registro de 11 asambleas, lo cual constituyen un buen avance en virtud de que la mayor parte de las asambleas se realizan en el segundo semestre del año, debido a que los primeros meses son para la asignación de presupuesto a ejercer.

Por otro lado, la tabla también deja ver la poca asistencia de ciudadanos que se tiene en las asambleas, y a decir de la Coordinación de Promoción Comunitaria, esto es debido a que sólo participan las personas que se ven favorecidas



directamente con las obras, señalando como ejemplo que para la pavimentación de una calle, el día de la asamblea asisten los vecinos que tienen establecido su domicilio en esa calle, a esto se atribuye el poco interés en participar con el gobierno.

Como ya señalamos con Aguilar Villanueva, la gobernabilidad conlleva entre otros aspectos el tener no sólo la capacidad de atender necesidades de la comunidad, sino también buscar la manera de hacer participe a la sociedad en las decisiones de gobierno; porque al igual que en la consulta ciudadana, nos encontramos que la poca participación es atribuible a que estos foros de consulta (asambleas DECIDE), son coordinadas por las autoridades municipales conjuntamente con los Consejos de Participación, en este sentido y desde mi opinión, ésta situación es consecuencia de que la mayoría de los Consejos de Participación responden a una tendencia política y esto ocasiona la disgregación de ciudadanos que no compaginan en su ideología y con ello la aparición de diversos grupos de interés que preferentemente buscan su beneficio.

Esta contienda de grupos (arena política), se muestra en detrimento de la propia administración, en virtud de que el tener dos o más grupos en una sola colonia, la acción de gobierno debe ser más exhaustiva, pero al mismo tiempo objetiva porque se adquiere el papel de mediador entre particulares para la definición de asuntos de interés general, corriendo el riesgo de que en las decisiones tomadas puedan afectar a ciertos grupos y provocar con ello el distanciamiento con el gobierno.

Por ello, la labor de convocatoria para la ejecución de obras del Ramo 33, debe ser de mayor cobertura, contemplando tanto a los Consejos de Participación Ciudadana, Delegados Municipales y a la Sociedad en general, y que la convocatoria oficial se les haga llegar por escrito tanto al Delegado Municipal, como a los Consejos de Participación Ciudadana para de esta manera lograr mayor equidad de participantes.



## Comisiones Municipales.

Es una forma de organización administrativa, integrada por un conjunto de personas encargadas legalmente de realizar determinadas actividades que corresponden al gobierno municipal.

Estas comisiones en Naucalpan son de gran utilidad, toda vez que con el transcurso del tiempo la Administración Municipal ha recurrido cada vez más a su integración, ya que esta forma de organización resulta de gran utilidad sobretodo en asuntos que requieren la consideración y opinión de la comunidad, porque a diferencia de los foros de consulta, en estas comisiones se cuenta con representantes de los diferentes sectores de la sociedad, los cuales deliberan en reuniones o sesiones, el destino de los asuntos que le son encomendados.

La conformación de las comisiones tiene la característica de contar con un Presidente de la misma, con un Secretario y el número de vocales necesarios, regularmente los dos primeros son funcionarios de la Administración y los vocales, más de la mitad también forman parte de ésta, como vemos se deja la representatividad de la comunidad en un grupo reducido de personas y que de alguna manera son representantes de determinados sectores, sobretodo los que tienen mayor participación en sentido económico y sus redes de conexión son fuertes, en Naucalpan se tiene el registro que para el año 2000 existían las siguientes comisiones:

- Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México.
- Consejo Directivo del Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan de Juárez, México.
- Consejo Municipal de Lucha contra las Drogas y la Delincuencia.



De igual manera, para el año 2001, y debido a la creciente se conformaron:

- Consejo de Consultivo Económico.
- Consejo de Desarrollo Municipal

Asimismo, para el año 2002 se integraron:

- Consejo de Coordinación Municipal de Seguridad Pública del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.
- Consejo Directivo y Comité Técnico del Fideicomiso Público Municipal para el establecimiento del Sistema Municipal de Microcréditos "San Bartolo Naucalpan".

Algo importante de por qué mencionamos a estas comisiones, es por la integración de las mismas, ya que se realiza con servidores públicos que pertenecen a la Administración, y con ciudadanos que viven en el municipio y que por su destacada labor en su comunidad, pueden formar parte de éstas.

Si bien es cierto, estas comisiones son una manera en que el gobierno hace participe a la sociedad para decidir y proponer las acciones a realizar, por ello lo ideal es contar con representantes de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales.

Estas son responsables de analizar, estudiar y proponer los acuerdos, acciones o normas, con objeto de mejorar el entorno municipal, así como vigilar y reportar al propio Ayuntamiento los asuntos a su cargo, y el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el Cabildo.

Esta participación entre ciudadanos y gobierno, es clara muestra de la corresponsabilidad de estos dos, porque en la toma de decisiones de los asuntos relacionados con las comisiones, tienen la ventaja de que cada uno es analizado y



consensado entre varias personas, ganando así credibilidad y confianza en las acciones que se toman, de esta manera se contribuye a fortalecer y fomentar la participación activa de los ciudadanos.

Ahora bien, la integración de estas comisiones resulta importante, porque efectivamente participan ciudadanos de distintos ámbitos, pero es en esta etapa, en la cual se identifica que las personas de los sectores social y privado, son propuestas por los que definimos como grupos de presión, que si bien no son muy numerosos, si tienen presencia, sobretodo porque son grupos económicamente fuertes y por lo tanto buscan influir permanentemente en las decisiones.

Resulta evidente encontrar a una persona que forma parte de dos o más comisiones, y de esa manera el grupo al que pertenece encuentra una forma sencilla de ejercer presión al gobierno y en alguno de los casos es tanta la influencia que pueden inclinar las decisiones, hacia donde mejor les convenga.

Por esta razón, es indispensable redefinir la integración de las comisiones, al tiempo de contar con un mayor número de ciudadanos que representen a los sectores social y privado, y finalmente que no se permita que un ciudadano forme parte en más de dos comisiones, para de esta manera dar cauce a la participación plural y democrática.



### **Programa de Atención Ciudadana.**

El Programa de Atención Ciudadana, considera la realización de acciones en todas las comunidades de la zona popular del Municipio, fomentando la participación ciudadana y aumentando la participación de la Administración Municipal, de manera directa en la comunidad, de igual forma, se mantiene una comunicación permanente con la ciudadanía con un doble objetivo:

- a) Difundir las actividades realizadas por la Administración Municipal.
- b) Conocer sus demandas, sugerencias e inquietudes, y brindar la atención correspondiente.

Una de las principales tareas del programa es la de mantener un acercamiento entre las diferentes direcciones que integran la administración y los ciudadanos naucalpenses para informar sobre los trabajos realizados y programados por las dependencias en sus comunidades, y de igual forma se presenta un evento de entretenimiento (lucha libre).

Una de las áreas que mayor participación tiene es la Dirección General de Servicios Públicos, ésta se presenta con una cuadrilla de trabajadores, los cuales durante una semana realizan trabajos en las colonias populares que previamente fueron designadas, los trabajos más comunes son los de pinta de bardas, guarniciones, bacheo, reparación de alumbrado público, limpia de terrenos baldíos, etc.

De igual manera, el último día viernes de la semana de actividades, se presenta personal del DIF Municipal, quienes brindan de manera gratuita servicios de salud, peluquería, oculista, promoción de despensa básica a bajo precio, apoyo a menores maltratados y apoyo jurídico a madres solteras.

La Dirección General de Seguridad Pública el día del evento instala una urna, en la cual los habitantes de la zona pueden realizar denuncias de manera anónima,



esta urna cuenta con una leyenda en la que señala que "si conoces a una persona que se dedique a la venta de droga, denúnciala", así como otro tipo de ilícitos.

La Dirección General de Obras Públicas, informa de manera detallada y con carteles, las obras que se han realizado en esa zona, así como las que se tienen programadas su ejecución, al mismo tiempo se indica el lugar de la obra, tiempo de realización, y el presupuesto erogado.

Una función parecida la realiza el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS), al informar las obras y servicios que se han ejecutado en la zona o colonia según sea el caso, recepción de reportes, atención a fugas de agua.

También se presenta personal de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento, con objeto de proporcionar la asesoría necesaria a los particulares que así lo requieran y al mismo tiempo se les indica que en el Palacio Municipal existe un lugar en el que se proporciona este servicio.

La Secretaría del Ayuntamiento, asiste al evento con la Unidad de Control de Peticiones con el objeto de registrar en una base de datos, todas las peticiones o solicitudes que realicen los particulares en ese momento, para que previa selección se turne al área correspondiente para su atención, aquí podemos mencionar, que se trata de que las actividades que realiza la administración son trasladadas a las comunidades y con esto resulta más efectiva la vinculación entre gobierno y sociedad.

Al mismo tiempo, se obtienen datos del número de personas que se acercan a realizar alguna petición y sobretodo desarrollar técnicas de acceso hacia las comunidades, y como sabemos este programa dio inicio el 18 de enero de 2002, y su primera etapa concluye el 07 de junio del mismo año, del cual se tuvieron los siguientes resultados:

**Peticiones Recibidas en los Eventos del Programa de Atención Ciudadana**  
**Resumen de Peticiones por Dirección**  
**Primera Etapa**  
**Recibidas del 18 de enero al 7 de Junio de 2002**

DEPENDENCIA	Peticiones Recibidas en cada Evento																		Total Registradas	Registradas como Contestadas	Porcentaje Respuestas Registradas
	18-Ene	25-Ene	1-Feb	8-Feb	15-Feb	22-Feb	1-Mar	8-Mar	15-Mar	22-Mar	12-Abr	19-Abr	26-Abr	3-May	17-May	24-May	31-May	7-Jun			
Desarrollo Social	8	13	6	5	7	4	1	2	0	1	1	0	4	6	10	7	7	0	82	52	63.41%
Desarrollo Urbano	2	1	7	2	1	2	0	2	0	0	2	0	6	3	1	4	1	0	34	4	11.76%
Dirección General de Gobierno	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0.00%
OAPAS	3	2	7	2	1	2	4	2	0	0	0	0	0	1	3	2	2	0	31	12	38.71%
D.I.F.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	1	8	5	62.50%
Obras Públicas	0	2	2	0	1	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	9	7	77.78%
Patrimonio Municipal	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0.00%
Presidencia Municipal	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2	100.00%
Seguridad Pública y Tránsito	4	6	3	1	5	2	0	2	3	0	0	0	0	0	2	6	1	0	35	22	62.86%
Servicios Públicos	5	6	7	6	5	3	5	3	11	2	3	3	3	5	17	8	9	1	102	46	45.10%
Tesorería	0	1	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	6	5	83.33%
Vocalía de Asentamientos H.	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0.00%
Ecología	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	4	0	0.00%
Vocalía de Protección Civil	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4	0	0.00%
Subsecretaría del H. Ayuntamiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0.00%
<b>Total:</b>	<b>23</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>39</b>	<b>29</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>325</b>	<b>155</b>	<b>47.69%</b>

Promedio de Peticiones Registradas en cada evento:

**18.06**

Total de Eventos Realizados en la Primera Etapa:

**16**

Fuente: Unidad de Control de Peticiones, dependiente de la Secretaría del H. Ayuntamiento  
 Elaboró: Antonio Ocaña Agapito.



Podemos observar que el Programa de Atención Ciudadana en el año 2002 y para la administración municipal, representa uno de los principales programas de participación social, pero con los resultados que muestra la tabla en el número de personas que asisten a los eventos es muy elevado en comparación al número de peticiones que se registran, de lo cual deducimos que se tiene gran afluencia de personas pero poca participación de las mismas, lo anterior es debido a que la mayoría asiste a la diversión, al espectáculo de lucha libre y realmente no se interesan por los servicios que ofrece el municipio.

Y si a esto le sumamos que en algunas ocasiones, al momento de realizar los eventos no se cuenta con las mejores condiciones para llevarlos a cabo, citando como ejemplo, el área encargada de brindar asesoría jurídica gratuita no asiste con puntualidad, o de igual manera, el personal del Servicio Municipal de Empleo tiene poca participación, asiste esporádicamente a proporcionar información de los diferentes empleos que ofrecen las empresas participantes, con estas situaciones se desalienta la participación y la credibilidad en el sentido de que se promociona y ofrece la participación de funcionarios del ayuntamiento y de la administración y que finalmente no asisten, con esto no quiero decir que sea forzosa la presencia de los directores de cada área, pero que por lo menos asistan representantes de la administración, al mismo tiempo considero que es una buena disposición del gobierno, el acercar la Unidad de Control de Peticiones a las comunidades, con el objetivo de que cada ciudadano manifieste sus necesidades directamente, pero no se tienen los mejores resultados ya que hablamos de un promedio de 18.06 peticiones registradas, lo que nos lleva a establecer que existe poca capacidad para hacer que la población participe, por esto y tomando en consideración que el gobierno es quien debe generar las condiciones y establecer los espacios por medio de los cuales se incentive la participación, considero necesario fortalecer este programa, ya que conocemos que en el Municipio los grupos tienen día con día menos agremiados en sus filas y por ende poca presencia ante el gobierno, y al mismo tiempo se vislumbra una sociedad consciente que exige más espacios para participar.



## CAPÍTULO 3

### PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL

**OBJETIVO ESPECÍFICO.-** Proponer bajo el enfoque de la Política Pública el mecanismo de gestión social que impulse la relación de compromiso y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, a través de las acciones como el registro de las peticiones ciudadanas, relacionándolas con indicadores que permitan una mejor orientación en la toma de decisiones.

Una vez analizados los mecanismos de participación ciudadana utilizados en Naucalpan de Juárez, resulta evidente el compromiso del gobierno municipal para tratar de mantener una buena relación con la sociedad, porque si bien, los datos obtenidos muestran los esfuerzos que realiza la Administración para acercarse a la sociedad, también nos enseñan las situaciones que no cumplen con su cometido y procesos que son factibles de mejoras, permitiendo con esto la reorientación de la política pública en materia de participación social.

Señala acertadamente el Maestro Federico Reyes Heróles, en relación a todo este escenario de participación ciudadana, y los diversos mecanismos por saber, averiguar, y observar lo que reclama y exige la ciudadanía, " *Sondear a México destruye esa visión homologadora que pretende hermanar a los mexicanos en una inacabable fiesta de la mexicanidad situada amén de las diferencias. Sondear a México conduce al reconocimiento de las diferencias, al fin del mito unificador. Pero qué bueno que sea así, puesto que es la forma de saber dónde estamos parados, de poner los pies sobre la tierra. Sondear a México conduce a hablar de una nación plural; hagamos entonces de la diversidad un verdadero amarre de la democracia mexicana*" ( *Sondear a México*, Ed. Océano, 1996 ).

Efectivamente la pluralidad y participación ciudadana son los mejores indicios de un "Excelente signo de salud política, y el mejor método para asegurarse de que los intereses privados no serán desdeñados y son una condición intrínseca de la vida democrática de una comunidad" ( *Dowse, Sociología Política*, Ed. Alianza ).

Como hemos visto a lo largo de esta investigación, la participación ciudadana y más concretamente, la municipal surge como una necesidad, porque no siempre los representantes cumplen ese papel de enlace entre el Gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; se coparticipa para salvaguardar los intereses de los ciudadanos, y se participa para intentar corregir los defectos de la representación política que supone la vida democrática, pero también para influir en las decisiones de quienes ocupan cargos de elección popular o un puesto burocrático en la Administración Municipal. Es decir, sabemos que ninguna



representación democrática puede darse sin la participación de los electores, la participación ciudadana no se agota, ni se acaba en las elecciones; sino todo lo contrario, ahí comienza.

La Sociología Política contemporánea admite y reconoce por lo menos cuatro formas de participación ciudadana:

- 1.- La que nace del ejercicio directo del voto.
- 2.- Las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o a favor de un candidato en particular.
- 3.- La práctica de actividades comunitarias o las acciones colectivas que surgen para alcanzar un fin determinado.
- 4.- Las que se originan por algún conflicto en particular.

Por lo tanto, debemos tener en consideración que la participación ciudadana, supone la combinación de un ambiente político determinado y una voluntad individual de participación. De los matices que surjan entre estos dos elementos – Autoridad y Sociedad – se derivan múltiples formas y suposiciones de la misma participación.

Para Dowse, la participación ciudadana tiene distintos orígenes, entre ellos, destaca la satisfacción de meras necesidades psicológicas, ya que algunos hombres necesitan ganar aprobación ante sí mismos y ante los demás. Por ello – dice – los hombres participan en organizaciones civiles que se relacionan con la autoridad, por sus consecuencias distributivas, el prestigio, la aprobación y el status que ello da frente a la comunidad. Hoy es casi una tendencia universal, el que la ciudadanía pretende que el Estado y todas sus instituciones le informe, y muestre cada una de sus decisiones y actos, la ciudadanización de los gobiernos



Federales, Estatales y Locales ha contribuido a fortalecer esta óptica de ser y protagonizar el cambio de actitud.

Para otras concepciones y teorías político – administrativas, hemos dejado atrás aquel escenario unilateral de la gobernabilidad, que podía entenderse como la relación que nacía de la autoridad y el ciudadano, pero donde el primero mantenía tanto los mecanismos como la dirección de las decisiones.

Sugiere Luis Aguilar que " *Gobernación no es entonces simplemente el gobierno, sino la acción de éste, y básicamente la actividad de Coordinación de la sociedad que para poder llegar a ser tal, genera canales de interlocución y ajuste con el sector privado y con la sociedad civil mediante variadas formas de reconocimiento, diálogo y negociación, pacto, tregua, persuasión, Gobernación significa entonces recordar y rescatar que se trata de un proceso relacional y co dependiente del gobierno y la sociedad. Gobernación es fundamentalmente el gobernarse de una sociedad, que incluye la instancia gobierno, como un actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia*" (Aguilar, *Los Perfiles de la Gobernación*, p.23 ).

Ni una prevalece sobre otra, ni uno de ambos actores es más importante que otro, dentro de esta búsqueda por armonizar las relaciones y acciones de la gestión municipal, ya que ésta es simplemente el punto nodal de la capacidad de un gobierno. En virtud de que permite atender necesidades sociales y los requerimientos que la vida estatal exige. En este caso se tiene como punto de partida que la diversidad y pluralidad de las demandas debe atenderse con la idea de que las mismas compiten entre sí y, por tanto, el modo de abordarlas es con una gestión que atienda los procesos de cambio y la democratización del poder.

En este sentido, la importancia de la gestión pública no se agota en el mundo institucional del gobierno municipal, sino que se nutre de la acción de los "diversos Públicos", de la dinámica de las organizaciones ciudadanas y del modo de respetar los consensos y los disensos.



Como lo señala Ricardo Uvalle, la gestión Pública puede definirse como el conjunto de aptitudes gubernamentales que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad demográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional que se conjuguen para asegurar la unidad social. ( Vid. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 34 ).

Como hemos visto, el propio Estado Mexicano ha fomentado y retomado las iniciativas de participación ciudadana, y las ha enmarcado en figuras jurídicas que si bien existen, no toman real importancia hasta que la sociedad se siente con derecho a exigir, tales son:

- 1.- *La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal:* Que tiene como propósito contribuir al desarrollo y fortalecimiento del municipio mediante la organización, institucionaliza la consulta popular para la planeación democrática, formula y propone programas de inversión, gasto, financiamiento.
- 2.- *Consejo de Colaboración Municipal:* se integra por los Presidentes de las juntas de vecinos de cada colonia, pueblo o localidad y tiene como propósito colaborar con el ayuntamiento en la administración y prestación de servicios públicos, proponer y opinar sobre reglamentos y estudios de planeación de desarrollo urbano.
- 3.- *Consejo de Participación Ciudadana:* Tiene como objetivo la promoción y supervisión de actividades relacionadas con los servicios públicos, los derechos humanos, la protección civil y la protección ambiental.
- 4.- *Dirección de Participación Ciudadana:* Tiene como objetivo institucionalizar la participación ciudadana, su creación y funcionamiento estarán determinados por el reglamento de Administración municipal.



5.- *Comité comunitario*: Es el encargado de coordinar la realización, supervisión, control, vigilancia y mantenimiento de los proyectos derivados del programa operativo anual, además de analizar y considerar las propuestas presentadas por las asambleas de su comunidad.

6.- *Comité de Manzana*: Conformado por los habitantes de cada una de las manzanas de las localidades, tiene por objetivo participar en la ejecución de acciones de beneficio colectivo, en estos comités se elige un "Jefe de Manzana" que representará a sus vecinos en la Asamblea de Colonos.

7.- *Asociación de Colonos*: Se integra con los jefes de manzana a convocatoria del ayuntamiento.

8.- *Junta de Vecinos*: Es la junta en que participan las directivas de las asociaciones de colonos, plantean necesidades, problemas y demandas de la comunidad al Consejo de Colaboración Municipal, conocen los programas de obras, servicios del ayuntamiento, además proponen adiciones y modificaciones a los mismos, colaborando en las propuestas de la mejora de la seguridad pública y las funciones de control y vigilancia.

Aunque como ya hemos considerado en el caso concreto de nuestro objeto de estudio, el Municipio de Naucalpan de Juárez, a fin de obtener y generar su legitimidad frente a la ciudadanía y grupos de presión e interés que en él prevalecen y conviven, se hace necesario de un mecanismo administrativo que primero organice de manera sistemática nuestros objetivos y luego, tenga un aspecto de control sobre lo hecho, y cómo se ha realizado.

Sin embargo y partiendo del análisis realizado puedo afirmar que la información generada no tiene el dinamismo, amplitud y detalle que permita una adecuada planeación, por lo tanto no es posible disponer de una colección de datos, sus proyecciones y su validez estadística.



Con base a lo señalado y ante la necesidad de reaccionar con prontitud y de forma asertiva, se requiere de una nueva estrategia administrativa que esté fundamentada en el conocimiento expreso de los problemas que presenta la ciudadanía y de información general que permita una mejor orientación en la toma de decisiones.

Para ello, se ha creado la llamada Unidad de Control de Peticiones, dependiente de la Subdirección de Planeación y Control de Gestión, que tiene como objetivo principal no sólo recabar toda la información sobre este rubro, sino además, llevar un control estadístico y pormenorizado de las demandas, tanto de organizaciones, instituciones y particulares; así como la fecha de la recepción del reclamo, asignación de solución a la dependencia correspondiente, posibles días de solución y/o atraso, cuándo se ha cumplido la respuesta, si ésta fue la demandada, y descripción de la calidad del servicio. (Ver cuadro 2.4)

Por lo tanto, debe tomarse en cuenta que dicha Unidad tarde o temprano se convertirá en un área estratégica, debido a que toda la información que ella maneja, enlazará el presupuesto con cuantificaciones de todos los trabajos y servicios a realizar, es aquí que toma un real sentido el presupuesto, ya que relaciona lo que hay que hacer, cuándo y en dónde (Acciones de Gobierno), con los recursos empleados y sus avances (Presupuesto y Control), los indicadores que resulten de este proceso son Indicadores de Operación toda vez que están relacionadas con el funcionamiento y la generación de servicios municipales. De igual forma, servirá como área para elaborar propuestas durante las campañas electorales, y como banco de datos que podrá transparentar la solución de las peticiones u ocultarlas.





Con la generación de esta información nos permite determinar el modo en que vive la población, ya que podemos valorar qué tipo de petición es la que tiene mayor demanda en una determinada zona del municipio, dicho de otra manera estableceremos datos sobre el grado de bienestar (indicadores de bienestar), y desde luego posibilita la confrontación de resultados y en determinado momento nos da la pauta para realizar el ajuste necesario.

Debemos propiciar que dicha información sea publicitada a través de una página en la red de Internet o por medio de alguna figura que involucre la presencia ciudadana de auditar los procesos de atención. Evitando a todo momento que ese caudal informativo se convierta en instrumento electoral o clientelar.

Para ello, es necesario implementar una filosofía de servicio y atención a los habitantes del Municipio. Debemos retomar aquellas ideas que sustentan una "Reinvención del Gobierno", donde el objetivo sea desburocratizar la gestión pública, considerar al ciudadano como un cliente que exige una atención de calidad y buen trato por parte de los funcionarios que deben sentirse "comerciantes" que ofrecen un producto por el cual el comprador podrá revalidar su preferencia en el momento de las elecciones.

Pero, esto no basta y conforma una actitud de servicio por parte de la Institución encargada de entablar comunicación con la sociedad. Hace falta un real reacomodo organizacional, y dicho bagaje teórico nos lo proporciona la Planeación Estratégica, que se define como " *Ese proceso directivo de reflexión y análisis mediante el cual se identifica la razón de ser de la dependencia o entidad, guía el establecimiento de los propósitos y resultados esenciales y permite vincular la operación de ésta con los objetivos establecidos en las políticas públicas*" (17)

Es decir, la Planeación Estratégica nos permite determinar a través de los elementos clave, la dirección que deben seguir las instituciones en sus grandes líneas de acción para el logro de sus objetivos propuestos.

---

(17) Secodam. Guía Técnica de Planeación Estratégica. 2000.



Permite articular la modernización presupuestaria con la administrativa, al vincular la programación y presupuesto con la modernización institucional y la evaluación del desempeño.

Los elementos clave de la Planeación Estratégica son sobretodo el que la organización, entidad o institución tenga siempre en cuenta:

1.- *Una Misión:* Que define la razón de ser de la Institución, la cual explica su existencia. Es una declaración de alto nivel que describe su propósito fundamental, es decir, determina de manera sintética y clara su quehacer sustantivo y estratégico, así como el fin para el que fue creada. En nuestro caso, la Unidad de Control de Peticiones, debe tener bien en cuenta que nace para recabar de la mejor forma los reclamos, su razón de ser está determinada por la sociedad y sus demandas.

2.- *Una Visión:* Representa el escenario altamente deseado por la dependencia o entidad y lo que se quiere alcanzar en un periodo de mediano plazo. Esta visión debe ser positiva y alentadora, que el desafío no nos atemorice. En el caso de la Unidad de Control de Peticiones, debe fijarse como visión resolver en un 100% de los reclamos, aunque en ocasiones por diversas situaciones no lo alcanzaremos, debemos ser optimistas.

3.- *Los Objetivos Estratégicos:* Que definen específicamente qué se quiere lograr en función de la misión y visión de la institución, con base en las necesidades de la población usuaria, las políticas Públicas y el marco jurídico correspondientes. Se refieren a los resultados finales, que se deben obtener en el ámbito específico de la institución.

Para definir la Misión es necesario contestar un cuestionario que nos ayude a precisar nuestra razón de ser:



- 1.- ¿ Quiénes somos ?
- 2.- ¿ Qué hacemos ?
- 3.- ¿ Para qué lo hacemos ?
- 4.- ¿ Para quién lo hacemos ?
- 5.- ¿ A través de qué lo hacemos ?

La Visión debe precisar nuestros anhelos en un futuro inmediato, por ello es necesario averiguar:

- 1.- ¿ Qué y cómo queremos ser ?
- 2.- ¿ Qué deseamos lograr ?
- 3.- ¿ Cómo queremos que nos describan ?
- 4.- ¿ Cuáles son nuestros valores prioritarios ?
- 5.- ¿ Qué valor queremos que nos distinga ?
- 6.- ¿ Hacia dónde queremos cambiar ?

Y los objetivos para ser precisos y lógicos sugieren simplemente una interrogante, ¿Qué se debe lograr a través del quehacer institucional?.

Asimismo, la Planeación Estratégica no se conforma con sólo "empapar" de una nueva filosofía a los integrantes de una organización. Va más allá, admite y exige un control exhausto sobre un sistema de medición a través de indicadores claros y fáciles de reconocer. Todo ello para que:

- a) Se obtenga una información oportuna a través del tiempo.
- b) Profundizar en el análisis de problemas y debilidades en la operación.
- c) Tomar decisiones para lograr objetivos precisos.

La necesidad de Indicadores es clave, pues son los parámetros que integran el sistema de medición utilizados para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos que se define para alcanzar un propósito.



Los indicadores facilitan apreciar distintos aspectos de los resultados obtenidos tales como:

- 1.- Impacto: Evalúa el alcance en el cumplimiento de los objetivos.
- 2.- Cobertura: Evalúa el volumen de atención de la población objetivo.
- 3.- Eficiencia: Evalúa el aprovechamiento de los recursos.
- 4.- Calidad: Evalúa la pertinencia en que recibe el usuario el producto o servicio, y la satisfacción del usuario respecto a su expectativa.
- 5.- Alineación de recursos: Evalúa la congruencia de los recursos suministrados con respecto a los recursos aprobados, así como la equidad de su distribución.

Para determinar los indicadores de control es necesario:

- 1.- Definir qué variables conforman la fórmula para la obtención del indicador, el cual nos servirá de referencia para el establecimiento de la meta.
- 2.- Determinar para cada elemento la manera de medir su cumplimiento.
- 3.- Verificar que se hayan contemplado implícita o explícitamente todas las dimensiones.
- 4.- Puede existir más de una fórmula para medir cada elemento crítico de éxito.

Dentro de las características principales de buenos indicadores de control en el servicio municipal están:

- 1.- Representativos: Para medir la esencia del elemento crítico a través de la relación de variables que conforman el indicador.
- 2.- Confiable: Garantiza que la información sea objetiva, deben de arrojar la misma conclusión sin importar, cuándo o bajo qué condiciones se evalúa.
- 3.- Reproducible: Permite aplicar la misma fórmula a contextos diferentes en donde se busca lograr el mismo fin.
- 4.- Discriminante: Permite detectar variaciones a lo largo del tiempo y la influencia de eventos y estrategias.



5.- Direccional: Permite sin margen de ambigüedad, saber si el incremento o decremento del indicador nos acerca o aleja a la consecución del objetivo.

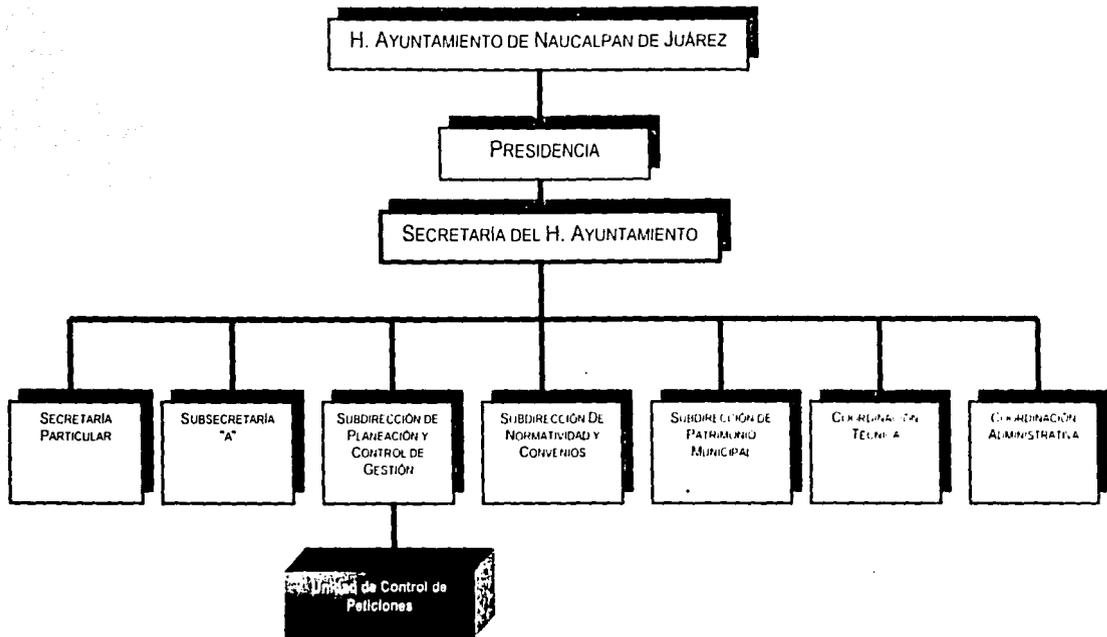
Finalmente, como señala Secodam, los indicadores de servicio son de vital utilidad porque:

- 1.- Proporcionan información sobre la calidad con la que se están otorgando los servicios, de acuerdo con estándares previamente definidos, en relación con las necesidades y expectativas de los usuarios.
- 2.- Para la autoevaluación y mejora de los servicios en la operación diaria, que permita inducir una mayor calidad de atención ciudadana.
- 3.- Facilitar la participación del usuario en el diseño y aplicación del servicio.

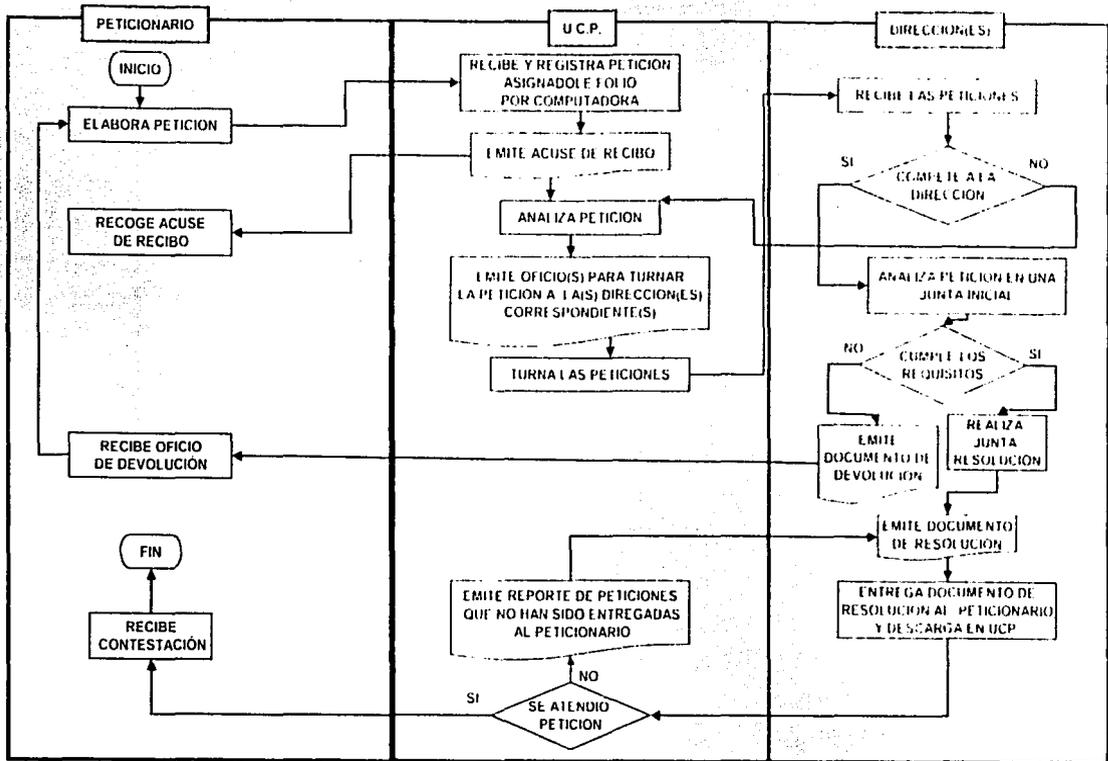
Por lo que de ninguna manera tendrá razón de ser la Unidad de Control de Peticiones si no cuenta con parámetros, indicadores y sistemas de control ágiles y transparentes. El crecimiento de un organigrama así como su reducción no dice nada sino se concreta en la calidad de un servicio. Al final, lo que se plantea es sencillo, a una mayor administración municipal receptora y atenta de la ciudadanía, se obtendrá la preferencia electoral y por lo tanto, el poder, he ahí el secreto tecnocrático que impera hoy en día en la administración pública nacional.

Por último, en los siguientes cuadros describimos tanto el lugar que ocupa la Unidad de Control de Peticiones dentro del organigrama Municipal, y en segundo lugar, a través de un diagrama de flujo mencionamos los pasos que se siguen para la atención de una petición así como los tiempos e instancias que lo regula. Cabe reflexionar, sino también se requiere de una reingeniería de procesos que agilice, reduzca y sea selectivo en la recepción de las demandas planteadas.

UBICACIÓN DE LA UNIDAD DE CONTROL DE PETICIONES,  
EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO  
DE NAUCALPAN DE JUÁREZ



# DIAGRAMA DE FLUJO DE PETICIONES



Fuente: H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Unidad de Control de Peticiones.  
 Elaboró: Antonio Ocaña Agapito.



INSTITUTO MEXICANO DE TRANSPORTE AEREO  
 INSTITUTO MEXICANO DE TRANSPORTE AEREO



## SECUENCIA DE ACTIVIDADES

Área Responsable	Consecutiva	Descripción
Peticionario	1	<b>Elabora Petición</b> y la Ingresa a la S.H.A. por medio de la Oficialía de Partes
Secretaría del H. Ayuntamiento	2	<b>Recibe y registra la petición</b> asignándole un folio por computadora el cual contiene el Número de Petición y el año de ingreso.
Peticionario	3	<b>Emite y entrega</b> el acuse de recibo al peticionario.
Secretaría del H. Ayuntamiento	4	<b>Recoge y firma el acuse de recibo</b>
	5	<b>Analiza la petición</b> para determinar cual o cuales son las direcciones que deberán contestarla.
	6	<b>Emite los oficios</b> para turnar la petición a las direcciones involucradas.
Dirección(es)	7	<b>Recibe las peticiones</b> y acusa de recibido.
	8	<b>Determina si es competencia</b> , en caso de no serlo devuelve la petición a la SH.A. y se repite el procedimiento desde el paso 5.
	9	<b>Analiza la Petición</b> en una Junta Inicial
	10	<b>Determina</b> si la Petición cumple con todos los requisitos.
	11	<b>Elabora un Documento de Devolución</b> , en caso de no cumplirse con los requisitos, el cual es entregado al peticionario.
Peticionario	12	<b>Recibe el oficio de devolución</b> , y si lo desea repite el proceso desde el paso 1.
Dirección(es)	13	<b>Realiza una junta de Resolución</b> , si la petición cumple con los requisitos.
	14	<b>Emite Documento de Resolución.</b>
	15	<b>Entrega Documento de Resolución</b> al peticionario y registra en el Sistema de Cómputo U.C.P.
Secretaría del H. Ayuntamiento	16	<b>Determina si la Petición fue atendida</b> en el sistema de cómputo U.C.P.
	17	<b>Emite reporte de peticiones</b> que no han sido atendidas, y lo envía a las Dependencias responsables. Reporte de atrasos formato.
Peticionario	18	<b>Recibe contestación</b> por escrito.



## CONCLUSIONES

El presente trabajo nos proporciona un panorama específico de la participación ciudadana en el Municipio de Naucalpan de Juárez, ya que en la primera parte encontramos conceptos teóricos que nos ayudan a entender la relación entre gobierno y sociedad, y al mismo tiempo el deber ser de la Administración Pública en el orden local.

En la segunda parte el análisis crítico a los mecanismos de participación que implementa el gobierno, nos permitió analizar los elementos que son susceptibles de mejora y aquellos que simplemente se tienen que trabajar para fortalecerlos, ya que muestran funcionalidad tanto para la administración, como para la sociedad, esto debido a que la capacidad de atender necesidades no se refleja solo en la prestación de servicios, sino más aún en la política que se desarrolla y la manera en que se aplica, así confirmamos que las acciones que se realizan en este Municipio, conllevan la característica de ser consensadas con los diferentes grupos sociales, y con los ciudadanos de manera individual, impulsando así la cultura de ciudadano participativo consciente de su corresponsabilidad con el gobierno.

De esta manera concluimos la propuesta anterior, pues puede ser de utilidad para establecer los alcances que un gobierno municipal tiene para determinar mecanismos de participación ciudadana en su localidad.

A pesar de que en el Municipio se realizan actividades para promover la participación, resulta de exigencia incorporar a un más a los ciudadanos en las tareas de gobierno, porque el análisis muestra que la Audiencia Pública, la Consulta Ciudadana, el Foro de Consulta Popular, las Comisiones Municipales y el Programa de Atención Ciudadana, son funcionales en el entendido de inmiscuir a los ciudadanos en los actos de gobierno, pero no son suficientemente efectivos



para hacerse llegar a la mayoría de la sociedad y no muestran lo que realmente necesitan los sectores o grupos sociales.

Obviamente la participación ciudadana en estos ejemplos requiere de un alto consenso social que justifique su existencia, y sobre todo que posibilite la continuidad a pesar de los cambios gubernamentales, porque hoy en día se tiene la firme convicción de brindar mayor importancia al ciudadano como tal, hacerlo participe y al mismo tiempo reafirmar que los líderes de organizaciones, cada vez tienen menos fuerza política, pues la sociedad ya no tan fácilmente es reclutada en esas organizaciones, sino por lo contrario se fomenta la participación individual.

Por ello creo, en que si fortalecemos los actuales mecanismos de participación que ya implementa Naucalpan, forzosamente debemos contar con indicadores que permitan evaluar la efectividad de la política pública y sobre todo el grado de bienestar que estamos brindando a la sociedad.

Debemos situarnos en el contexto de no sólo realizar buenos planes y programas, sino que hay que evaluar que tanto alcanzamos las metas que se fijaron (con elementos más apegados a la realidad), para esto nos sirven los indicadores de gestión, porque no podemos saber el grado de eficiencia de algún servicio, sino contamos con datos que nos permitan realizar mediciones, dicho de otra manera, no se puede evaluar, lo que no podemos medir.

Así que podemos orientar las acciones de gobierno, llevadas de la mano de una racionalidad de recursos que permita ir perfeccionando periódicamente la gestión pública en términos de demandas atendidas y de la efectividad de las mismas, y al mismo tiempo contar con más vías que vinculen a los grupos sociales con la estructura administrativa, evitando conflictos y desacuerdos con los mismos, porque queda claro que las decisiones apresuradas y sin considerar a los actores involucrados, pueden generar crisis política y social, que es muy costosa para una administración porque de ello depende que la gestión del grupo político en turno, pueda tener continuidad.



Sin embargo, lo que menos quiere un gobierno es tener conflictos con su propia sociedad, por lo que debemos preguntar ¿Qué tan factible es reglamentar la participación ciudadana?, para así dotarla de regulación, o por lo contrario ¿Es mejor promover una participación totalmente abierta?

En mi opinión, debemos reflexionar sobre los límites de la participación ciudadana, ya que cuando la participación es demasiado regulada (lo vimos en la propuesta para el incremento de la tarifa del servicio de agua potable y la integración de las comisiones municipales), se corre el riesgo de ser autoritaria; y por el contrario cuando es demasiado abierta, los mecanismos de participación también pueden ser fuente de conflictos sociales, incluso políticos, que provoquen inestabilidad.

Tal es el caso de las asambleas DECIDE, que con el pretexto de no compartir la misma tendencia política, detonan y polarizan las posiciones entre los grupos sociales y políticos, provocando el establecimiento de múltiples relaciones con el Ayuntamiento, dificultando así la estabilidad del gobierno municipal, al grado de que cuando se realice un balance general de la gestión, se verían cuestionadas la legitimidad y credibilidad de las acciones de gobierno.

Cabe rescatar que la diferencia que existe entre la Administración Municipal y la Central o Descentralizada, es tal que en ocasiones simplemente las separa el enorme y torpe aparato burocrático. Académicamente, se habla, se estudia sobre la Administración Central y se relega a un segundo término la Municipal, a pesar de que en la propia Universidad se imparten cursos de Administración Municipal. Ese ha sido un claro error de nuestros profesores, creer que todo es la Administración Central.

Por otra parte, hemos visto que las Políticas Públicas, más que un marco teórico son una metodología de cómo obtener beneficios en la relación Estado y Sociedad. Sin embargo, tampoco podemos confiar en ellas, pues cuando un gobierno quiere quedar bien con todos, no tiene proyecto, para ello es necesario tener en cuenta al "Gerente Público", aquel individuo que estando en el poder



tiene la sensibilidad política y humana para captar los reclamos, necesidades y sobretodo la certeza de que es el momento y espacio adecuados para hacer y decidir.

Paralelamente, este escenario de cambio administrativo tiene que estar apoyado por la llamada "Reingeniería de Procesos", la cuál está pensada para agilizar y reducir trámites, así como para simplificar líneas de autoridad, sin esta estrategia no se entendería una adecuada política pública que tenga como fin la gobernabilidad.

De igual forma "La Calidad Total" en los servicios que ofrece el municipio es de vital relevancia, pues con la llamada "Reinvención del Gobierno", se pretende hacer sentir a los servidores públicos que el ciudadano que espera en la ventanilla es "Nuestro Cliente" que ha pagado a través de sus impuestos por un servicio de calidad y sobretodo por un trato digno.

Todo ello, carecería de lógica si los integrantes no "Sintieran el gusto por servir", y ello, no se obtiene sin una excelente Planeación Estratégica, la cuál nos dé una Visión, Misión, Objetivos Claros, así como Metas cuantificables y sobre todo los detalles de cuáles son nuestras Fortalezas, Debilidades y Oportunidades con las que podamos echar andar todos nuestros proyectos. Es decir, si las Políticas Públicas buscan organizar a la sociedad, la Planeación Estratégica intenta lo mismo pero a un nivel interno, en la propia organización. Pues no se puede organizar a otros, si nosotros no sabemos, qué queremos y cómo lo queremos. Todo este bagaje teórico bien aplicado, y retomando las experiencias de Naucalpan nos llevarán a una gobernabilidad casi ideal, y por lo tanto, a la reelección de un partido que ha pretendido hacer las cosas de forma sencilla.

Por último, cabe desear que de una vez y por todas quede desterrada aquella visión que tuvieron algunos gobernantes, acerca de lo público, como expresó el Presidente Miguel Alemán "Prefiero que mis colaboradores hagan buenos



negocios a que roben. Los Buenos negocios sirven al país, dan trabajo y producen riqueza, en cambio los robos desmoralizan”.

*Finalmente, ni la participación totalmente abierta, ni la participación totalmente regulada, garantizan la adecuada relación entre gobierno y sociedad, porque la reducción de espacios de decisión, nos conduce al autoritarismo; y la acumulación excesiva conduce a la exclusión y a la confrontación, por lo tanto la negociación y el consenso de intereses pueden dotar de legitimidad al gobierno en turno y al mismo tiempo se le proporcionan elementos para mantener la gobernabilidad.*



## BIBLIOGRAFÍA

- Achard, DIEGO. Flores, MANUEL. *Gobernabilidad: Un Reportaje de América Latina*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1997, 531 p.p.
- Acosta Romero, MIGUEL. *Teoría General del Desarrollo Administrativo*, Editorial Porrúa, México, p. 108.
- Amaro Guzmán, RAYMUNDO. *Introducción a la Administración Pública*, Editorial Mc-Graw Hill, Segunda Edición, México 1993, 513 p.p.
- Aragón Salcido, MARÍA INÉS; Pineda Pablos, NICOLÁS. Torres Gallegos, JESÚS. *La Administración Pública del Estado de Sonora, 1917-1991*, Instituto Sonorense de Administración Pública, México 1995. 86 p.p.
- Crespo JOSÉ ANTONIO. *Fronteras Democráticas en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, p.p. 19-35.
- Guerrero, OMAR. *Política, Policy Pública y Administración Pública*, Política y Gobierno Estudios, p.p. 85-105.
- Jiménez Castro, WILBURG. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 469 p.p.

## HEMEROGRAFÍA

- Uvalle Berrones, RICARDO. *Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas*, Instituto de Administración Pública del Estado de México. Revista No. 35, Julio-Septiembre, 1997, p.p. 39-62.

- Aguilar Villanueva, LUIS F.. *Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI*, Revista Enlace. No.-51, Enero-Marzo; México; 2001, p.p. 11-30.
- Anaya Cadena, VICENTE. *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México 1997, 411 p.p.
- *Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Vol. VI, núm. 2, México, Segundo Semestre de 1997, Sans Serif Editores, p.p. 329-333.
- Martínez Silva, MARIO. *Diccionario de Política y Administración Pública*, Tomo G-M, Compilación del CLCP y A.P. 698 p.p.
- Subirats, JOAN. "*Definición del Problema, Relevancia Pública y Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos*", en: *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, MPA, Madrid, 1992. p.p. 19-66.
- Tamayo, JESÚS. *El Análisis de las Políticas Públicas*, en: Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps) *La Nueva Administración Pública*, Madrid, 1997. p.p. 281-311.
- Truman, en Bobbio NORBERTO y Matteucci, INCOLA. *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI. Tomo I, 1985, p.p. 726-756.

#### DOCUMENTOS OFICIALES

- Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. *Prontuario de Legislación Fiscal 2002*, Ed. Graficarte, México, 875 p.p.



- H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México. *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*. Abril 1997, 144 p.p.
  
- H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México. *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*. Diciembre 2000, 109 p.p.
  
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Julio 2000. 54 p.p.