



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL ENFOQUE DE GOBERNANZA EN EL ESTUDIO DE LA OBRA VIAL DE
IMPACTO SIGNIFICATIVO. ESTUDIO DE CASO: DISTRIBUIDOR VIAL EL
MOLINITO, NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:
PATRICIA NÚÑEZ GONZÁLEZ**

**TUTOR:
DR. GABRIEL CORONA ARMENTA
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

MÉXICO, D.F. ABRIL DE 2014



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.

AGRADECIMIENTOS

Al CONACYT por el apoyo recibido para la realización de esta investigación. A la UNAM mi alma máter y a quien debo no sólo mi formación profesional sino también los valores que me inculcaron en sus aulas y que ahora ejerzo en la vida.

3

Agradezco al Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales y su invaluable planta docente: Dra. Verónica Montes de Oca, Dr. Pedro Moreno, Dr. Carlos Welti, Dra. Elena Jeannetti y Mtro. Eduardo Villarreal. A la Dra. Diana Vicher y al Dr. Gerardo Torres quienes estuvieron presentes en los coloquios y también formaron parte del sínodo, sin duda por compartirme su conocimiento se pudo consolidar la investigación, gracias por su paciencia y profesionalismo. A los miembros del sínodo Dr. José Juan Sánchez y Dr. Manuel Canto por sus comentarios y sugerencias que enriquecieron esta investigación. Al Dr. Gabriel Corona, tutor y formador, gracias por su invaluable apoyo y respaldo.

Gracias Mtro Carlos Cuauhtémoc Velázquez y Jesús Morales por su amistad y confianza. Amigos de generación de la maestría, gracias por las experiencias vividas. Amigos de la Tercera Sindicatura por sus consejos y ánimos. Carla Domínguez agradezco tu amistad y atención para llevar a cabo el estudio de caso. A Oscar Amador y Pedro González por su solidaridad y cariño. Mi infinita gratitud y amor a mi familia: Carmen, Humberto, Diana, Ximena, Jorge con ustedes todo y sin ustedes nada.

Dedicado a todos los que con su conocimiento buscan mejorar la realidad de sus países y el mundo.

ÍNDICE

GLOSARIO	8
INTRODUCCIÓN	10

CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN Y DISCUSIÓN DE LA GOBERNANZA

Introducción.....	15
1.1 Gobierno.....	15
1.2 Gobernabilidad.....	21
1.3 Gobernanza.....	24
1.3.1 Gobernanza. ¿Sociedad civil o ciudadanía?.....	25
1.3.2 Las concepciones de la gobernanza	29
1.3.3 Consideraciones sobre la gobernanza.....	36
1.3.4 La apuesta por la gobernanza	39
1.3.5 Gobernanza local.....	41
1.4 Gobierno, gobernabilidad y gobernanza.....	50

CAPÍTULO 2: EL ESTADO DE MÉXICO Y EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO. SU OBRA PÚBLICA VIAL: CONTEXTO Y NORMATIVIDAD.

Introducción.....	54
2.1 El contexto mexicano y del Estado de México.....	55
2.2 Reseña histórica del municipio.....	62
2.2.1 El municipio en México.....	63
2.2.2 Referencias de Naucalpan de Juárez.....	67
2.3 La planeación de la obra pública vial municipal.....	71
2.3.1 Marco Jurídico.....	75
2.3.2 Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez.....	78
2.3.3 Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Naucalpan de Juárez.....	84
2.3.4 La obra pública municipal.....	86
2.3.4.1 La obra pública vial.....	91

CAPÍTULO 3: EL CUBO DE LA GOBERNANZA LOCAL. PROPUESTA DE METODOLOGÍA APLICADA PARA EL EXAMEN DE LA OBRA VIAL DE IMPACTO SIGNIFICATIVO EN NAUCALPAN DE JUÁREZ.

Introducción.....95

3.1 El diseño de la investigación cualitativa. Técnicas y herramientas.....96

 3.1.2 Análisis de contenido como herramienta para el estudio de la gobernanza local98

 3.1.3 Categorización y fuentes de consulta99

CAPÍTULO 4: EL ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA LOCAL: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.

Introducción.....110

4.1 Distribuidor vial El Molinito.....112

4.2 Examen del proyecto a través de las dimensiones del cubo de la gobernanza local119

4.3 Matriz de análisis. Interpretación.....130

CONCLUSIONES.....134

FUENTES DE CONSULTA140

ANEXOS.....148

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Figuras

1.1 Formas de gobierno.....	20
1.2 Los sectores de la gobernanza.....	40
1.3 Gobierno, gobernabilidad y gobernanza.....	52
2.1 Estadísticas e indicadores básicos del Estado de México.....	57
2.2 Estadísticas e indicadores básicos del Estado de México.....	58
2.3 Estadísticas e indicadores de Naucalpan de Juárez.....	70
2.4 Estadística e indicadores básicos de Naucalpan de Juárez.....	71
2.5 Matriz de la participación ciudadana en las políticas.....	74
2.6 Matriz de análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, (FODA), para la obra pública en Naucalpan 2009-2012.....	83
2.7 Clasificación de la obra pública.....	86
2.8 Fases de la obra pública municipal.....	89
2.9 Diagrama de flujo de la obra pública municipal.....	90
2.10 Clasificación de la obra vial urbana.....	92
2.11 Planeación y diseño.....	93
3.1 Cubo de la gobernanza local.....	100
3.2 Plano bidimensional del cubo de la gobernanza.....	100
4.1 Propaganda de campaña.....	114
4.2 Mapa de ubicación del nudo vial.....	115
4.3 Mapa de ubicación de la obra vial El Molinito.....	116
4.4 Proyección del distribuidor vial.....	116
4.5 Estado actual de la obra.....	118
4.6 Reducción de carriles.....	118

Tablas

1.1 Comparativo entre gobierno, gobernabilidad y gobernanza.....	51
3.1 Documentos de análisis.....	102
3.2 Dimensiones analíticas del cubo de la gobernanza local.....	104
3.3 Actores por sector.....	106
3.4 Matriz de análisis.....	107
4.1 Comparativo de ingresos y obra pública 2010-2012.....	113

GLOSARIO ¹

Congestionamiento: movimiento defectuoso y deficiente de los vehículos en un cruce, calle o avenida provocando pérdida de velocidad y saturación en el tránsito. (38)

Densidad de tránsito: número de vehículos que se encuentran en cierta longitud de la calle o carretera en un instante dado. (46)

Desarrollo urbano: proceso de adecuación y ordenamiento, a través de la planeación del medio urbano, en sus aspectos físicos, económicos y sociales, que implica además, la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento. (47)

Diagnóstico: etapa de los planes de desarrollo urbano que permite obtener un juicio crítico de la situación o estado real del medio urbano, basado en una más amplia y concreta información acerca de los aspectos físicos, económicos, sociales e históricos que lo conforman. (49)

Estructura vial: conjunto de espacios de distinto tipo y jerarquía cuya función es permitir el tránsito de vehículos y peatones, así como facilitar la comunicación entre las diferentes áreas o zonas de actividad. (58)

Hora pico: máxima congestión de la red de transportes, en un momento dado. (67)

¹ Los términos viales son con base en (Lazo, 1985) delante de cada uno se señala la página.

Nudo: punto que representa una intersección de dos o más eslabones usados en el señalamiento del tránsito. (91)

Plan vial: planificación de la red de vías de comunicación en forma jerarquizada para un territorio o núcleo urbano determinado. (99)

9

Tránsito: desplazamiento de vehículos y /o personas a lo largo de una vía de comunicación, en condiciones relativas de orden, eficacia, seguridad y comodidad. (125)

Vialidad: conjunto de vías o espacios geográficos destinados a la circulación o desplazamiento de vehículos y peatones. (137)

Vías de acceso: formas de comunicación por medio de las cuales se puede llegar a una localidad. (137)

Zona: extensión de terreno cuyos límites están determinados por fines políticos y administrativos. (139)

INTRODUCCIÓN

Las consideradas grandes ciudades en el mundo desde su fundación aglutinaron la mayor parte de los bienes y servicios de las naciones. Ello trajo consigo problemas como la movilidad, que se fueron acrecentando en proporción con la densidad demográfica y tiempo después con la incursión de los vehículos. En el contexto mexicano, y particularmente en la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM), el crecimiento del parque vehicular de carácter privado ha generado mayor saturación de vialidades.

En ese sentido, las autoridades han optado por la construcción de los denominados distribuidores viales y el decrecimiento de soluciones al transporte público. Las obras viales de impacto significativo, consideradas obra pública, contribuyen al desarrollo económico y social de las localidades. En su proceso de construcción diversos actores e intereses se encuentran presentes. En algunos casos constituyen una gran fuente de empleo temporal. Cuando se construyen en los plazos establecidos cumplen con su cometido de resolver un congestionamiento vial, permitir un flujo de tránsito mayor o disminuir los accidentes de tránsito.

En otros casos la construcción de obras públicas genera corrupción y oportunidad para justificar el derroche de los recursos que son públicos. Algunas veces las obras quedan inconclusas lo cual genera mayor congestionamiento vial, impacto económico negativo en los negocios que se encuentran alrededor de las obras en construcción e impacto en la dinámica de vida en quienes tienen su residencia en la zona.

Lo que ocupa a esta investigación es del desarrollo de proyectos viales ya que la construcción de vialidades tiene impactos en el ambiente, en la dinámica de movilidad de la sociedad y en el erario público por los gastos derivados de su construcción.

Justamente debido al impacto que representa la construcción de obras magnas o de lo que en adelante se denominará de *impacto significativo*, ya no es deseable que la autoridad tome decisiones de manera unilateral. La planeación y diseño de las obras viales debe manejarse bajo un esquema de información de interés público, se debe incluir la participación de otros sectores, ya sea por legitimar las acciones, porque existe un marco jurídico que así lo determina, o porque la autoridad está consciente de sus limitaciones sobre todo en el conocimiento técnico o la falta de recursos financieros. Es aquí en donde tiene cabida el paradigma de la gobernanza ya que esta se considera como una nueva forma de gobernar en donde precisamente diferentes actores pueden y deben participar en los asuntos públicos.

La gobernanza surge dentro de un enfoque de la economía neoclásica y su cuerpo teórico se retoma y desarrolla principalmente en el campo de la Ciencia Política. Identifica a tres principales sectores que merecen inclusión en los asuntos públicos: el público, privado y social. Sugiere un gobierno de redes de interacción, cooperación y corresponsabilidad entre los actores que conforman a estos tres sectores. Al concebirse como una nueva forma de gobernar, más flexible y menos autoritaria, incluye también algunos postulados como la rendición de cuentas, la transparencia, la eficacia, el consenso, entre otros.

El concepto de gobernanza aunque no es nuevo en la literatura sí se encuentra aún dentro del interés de los estudiosos de la economía, la ciencia política y la administración pública. Aunado a ello existen diversas concepciones para estudiar a la gobernanza, una de ellas es la gobernanza local. Este concepto debe ser utilizado en el discurso de gobierno teniendo como base el conocimiento previo de los enfoques que de esta existen.

El objeto de estudio de esta investigación es la obra pública vial de impacto significativo del municipio de Naucalpan de Juárez, en el Estado de México. Es de

interés la etapa de diseño y planificación de la obra y conocer quiénes son los actores que intervienen.

En las declaraciones de cómo fue elaborado el Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan, se habló del fortalecimiento de la gobernanza, aunado a ello en el discurso introductorio y los objetivos del mismo se declara la participación activa de diferentes sectores en su elaboración. Ello incluye el diseño y planeación de las obras viales de impacto significativo.

En el contexto municipal las obras viales de impacto significativo responden en la mayoría de los casos, a la dinámica de aumento del parque vehicular. Toda obra pública vial (de impacto significativo o no²) tiene repercusión directa o indirecta en la población: directa en quienes tienen su hogar o lugar de trabajo en un tramo circundante a donde se construye la obra o indirecta en quienes transitan ocasionalmente.

En el 2010 Naucalpan ocupó el primer lugar en obra pública a nivel estatal, sin embargo, la mala calidad de las mismas e incluso la detención de los trabajos ha presentado un incremento en las quejas sociales. En ese mismo año fue dado a conocer el programa de obras viales, el cual incluía la construcción de 18 de estas con una inversión de 660 millones de pesos. Destacaban los pasos deprimidos de Lomas Verdes y Los Cuartos (Boulevard Luis Donald Colosio), los distribuidores viales de Gustavo Baz y El Molinito. Este último se constituye como el caso de estudio de esta investigación.

Así pues el objetivo general de esta investigación es examinar con un enfoque de gobernanza el diseño de la obra vial de impacto significativo en Naucalpan de Juárez en el 2010. Se busca responder al planteamiento inicial: ¿La obra vial de impacto significativo El Molinito, se diseñó con un enfoque de gobernanza local?

² Se consideran obras viales los topes, reductores de velocidad, pasos deprimidos, distribuidores, puentes, bacheo de calles, construcción o repavimentado de avenidas, caminos, calles y veredas.

Se construyó así la siguiente hipótesis: en el 2010 las obras viales de impacto significativo del Municipio de Naucalpan de Juárez fueron construidas con un enfoque de gobernanza.

De igual manera se quiere conocer si la obra vial fue concebida por la administración pública y su cuerpo técnico o por los ciudadanos quienes hicieron la petición de la obra porque ésta era la respuesta a un problema. Por ello se recurre al enfoque de gobernanza local. El enfoque de gobernanza local en el estudio de la obra pública municipal obedece también al interés por el uso adecuado de los conceptos. Ya que en el discurso actual de muchos gobiernos y administraciones se escucha recurrentemente el término gobernanza sin que necesariamente se conozcan sus postulados teóricos.

El alcance de la investigación es exploratorio, no experimental con enfoque cualitativo y tiene como herramienta de investigación al análisis de contenido. Se revisaron las perspectivas teóricas de la gobernanza basados principalmente en bibliografía, hemerografía y documentos electrónicos.

En el primer capítulo se presentan los principales postulados del paradigma gobernanza así como sus diferencias con el gobierno y la gobernabilidad. Se abordan también las limitaciones de la gobernanza y la crítica que este paradigma ha recibido. Por último abordaremos lo referente a la gobernanza local para determinar qué es.

En el segundo capítulo se hace una breve revisión histórica del municipio mexicano para dar paso al contexto del Estado de México y Naucalpan de Juárez de esta manera ubicamos su marco jurídico y administrativo en cuanto a la obra pública y obra vial municipales.

El tercer capítulo aborda la propuesta metodológica para el análisis de contenido, a la cual se le denominó cubo de la gobernanza local. Se describen las dimensiones de análisis que integran a la figura y se exponen las técnicas y herramientas de investigación utilizadas en esta.

Por último, en el capítulo cuatro se hace referencia al contexto del distribuidor vial El Molinito, objeto de estudio de esta investigación, y se presentan los resultados de la investigación completando las dimensiones de análisis mencionadas en el cubo de la gobernanza local, así como la matriz de análisis. Ahí se presentan a los actores que intervinieron y cómo lo hicieron en el diseño y planeación de la obra vial municipal.

De ser comprobada la hipótesis, la investigación podrá contribuir con el modelo de análisis de gobernanza local: el cubo de la gobernanza local, que podrá ser aplicado en municipios metropolitanos con características similares al municipio estudiado.

CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN Y DISCUSIÓN DE LA GOBERNANZA.

En las últimas décadas apareció un concepto que ha sido controvertido porque parece ser parte de los paradigmas que abonan a la teoría neoliberal. Es un concepto que contrasta con el de gobierno, y con el de gobernabilidad. Así pues en este capítulo abordamos las aportaciones de esta nueva corriente, las posiciones que la apoyan y las contrarias. Hablamos de la gobernanza.

Como primer objetivo se deben observar los conceptos que se refirieron anteriormente, Estado y gobierno. Éste último es clave para entender al concepto gobernanza. En un segundo momento se definirá a la gobernanza, pero esto desde las diversas perspectivas en las que se divide el paradigma.

Existen diversos enfoques de gobernanza y uno de ellos es interés para esta investigación, la gobernanza local. Así pues, se desarrollará lo concerniente a este enfoque.

El tercer objetivo de este capítulo es aclarar la diferencia existente entre los conceptos gobierno, gobernabilidad y gobernanza para entender a esta última como un marco conceptual de análisis para el estudio de los fenómenos públicos en el ámbito local.

1.1 Gobierno

El gobierno es el “conjunto de las personas que ejercen del poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad” (Bobbio, Matteucci, 1991:710).

El concepto de gobierno también se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio; abarca el todo: “el estado sólo

es una de las formas que ha adoptado la organización política de la sociedad en el transcurso de la historia” (Bobbio, Matteucci, 1991:710). En este sentido, el gobierno forma parte del Estado: “el gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado, osea, (...) los órganos a través de los cuales éste se manifiesta” (Porrúa, 1999:192).

La palabra gobierno proviene de una raíz griega que se refiere al “arte de timonel” (Deutsch, 1993: 204). Esta analogía del timón de la nave es tal vez una de las más conocidas para referirse al gobierno, ya que en este recae la responsabilidad de la dirección del Estado. En esta analogía el Estado es visto como la nave, como ese gran monstruo *Leviathán* que para no perder el rumbo, necesita tener un conductor: ese es el gobierno. La dirección –el gobierno- es parte integrante del Estado nación moderno, también conformado por: a) territorio, b) población, y d) soberanía.

Al gobierno corresponde justamente dirigir el destino de las personas que se asentaron en determinado territorio soberano y aceptando derechos y obligaciones. Finner (1964) concebía a manera de anatomía del gobierno esquemas de cooperación humana; “de la disposición y la forma de autoridad; del procedimiento” (Finner, 1964:21) El gobierno tiene alma y esta es alimentada por la misma sociedad. Así pues, la finalidad del gobierno es garantizar la felicidad de su sociedad, quien a su vez está dispuesta a hacer algunos sacrificios.

Al firmar el contrato social las partes aceptan las condiciones del mismo. Aceptan la forma en que el gobierno llevará a cabo la dirección. Se aceptan la autoridad, las decisiones y acciones ejecutadas. “El gobierno es la organización de los hombres a las órdenes de la autoridad” (Mac Iver, 1966:19). Entonces existen diversos modos en los que el gobierno hace valer su autoridad; se acepta vivir bajo esa autoridad porque garantiza seguridad traducida en salvaguardar la integridad física y el patrimonio destinado a la satisfacción de las necesidades básicas. En suma, garantiza la sobrevivencia de los gobernados.

El gobierno necesita también de instituciones para poder activarse. Para Finner “las instituciones de gobierno son creadas y corregidas por hombres, capacitándoles para mejor alcanzar aquello que consideran su felicidad y realizar lo que creen es su deber” (1964: 21). En esta concepción se observa que el gobierno es concebido como un conjunto de instituciones.

Se hace referencia ahora a la definición de Rose (1998) en donde “el gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales” (63). Hasta aquí entonces, el gobierno ya no es tan abstracto y mucho menos intangible, este se materializa a través de las instituciones y de las organizaciones.

Normalmente se habla de los elementos que constituyen al Estado pero pocas veces se abordan a aquellos que conforman al gobierno. Si se entiende cuáles son, seguramente ayudará a entender a los nuevos enfoques que sugieren un adelgazamiento del Estado y del propio gobierno. Se puede entender entonces qué se va a adelgazar y cuáles son las funciones mínimas que deben desempeñar y porqué ya no las otras.

Este autor identifica cinco componentes del gobierno, viendo a este como un grupo de organizaciones: “recursos principales, leyes, impuestos, empleados y programas” (Rose, 1998:68), “así que para entender qué tan grande es el gobierno habría que medir por separado estos elementos” (Rose, 1998: 71) Siguiendo con este autor dentro de las causas del tamaño del gobierno se pueden identificar las influencias económicas, sociales y políticas.

Al gobierno también se le puede entender como un conjunto de intereses y grupos con intereses. Bentley (1949) describe tres sentidos en los que se puede utilizar la palabra gobierno (que indican diferentes rangos o tipos, del proceso de presión entre los grupos). Esta concepción ayudará a entender la idea de un gobierno amplio o estrecho, para poder también abordar la concepción del adelgazamiento

del estado/gobierno producto de la ideología neoliberal. En este punto es importante determinar que más bien hablamos de un adelgazamiento de gobierno. Esta idea se abordará más adelante.

La concepción de gobierno de Bentley (1949) no difiere de la de Rose (1998), simplemente son abordados desde distintos enfoques: el primero define los elementos que lo integran y el segundo lo identifica a través de grupos de interés su amplitud o estrechez, más bien en función del rol que los propios grupos de interés le permiten desempeñar.

Para Uriarte (2002) estas son las principales funciones del gobierno:

- 1.- Ejercer la dirección general de la política nacional.
- 2.- Supervisar la implementación de las políticas públicas.
- 3.- Movilizar el consenso y el apoyo para el éxito de esas políticas.
- 4.- Asumir los aspectos ceremoniales del liderazgo, simbolizando la unidad Estado-Nación
- 5.- Ejercer el liderazgo en situaciones de crisis, es decir, el ejercicio de poderes efectivos en situaciones de emergencia (Uriarte, 2002:79).

Las funciones del gobierno garantizan el orden social. A su vez el gobierno es garante de la seguridad. No sólo el ciudadano³ es depositario de obligaciones y derechos. También en los pobladores recae el cumplimiento de los mismos. Este orden y asignación de roles, entre gobernantes y gobernados es lo que permite movilizar los recursos públicos para la satisfacción de necesidades y resolución de problemas vía las políticas estatales o políticas públicas.

Para ejercer sus funciones, el gobierno puede materializarse aún más a través de la forma que elija para llevar a cabo la dirección. Se puede concebir también al

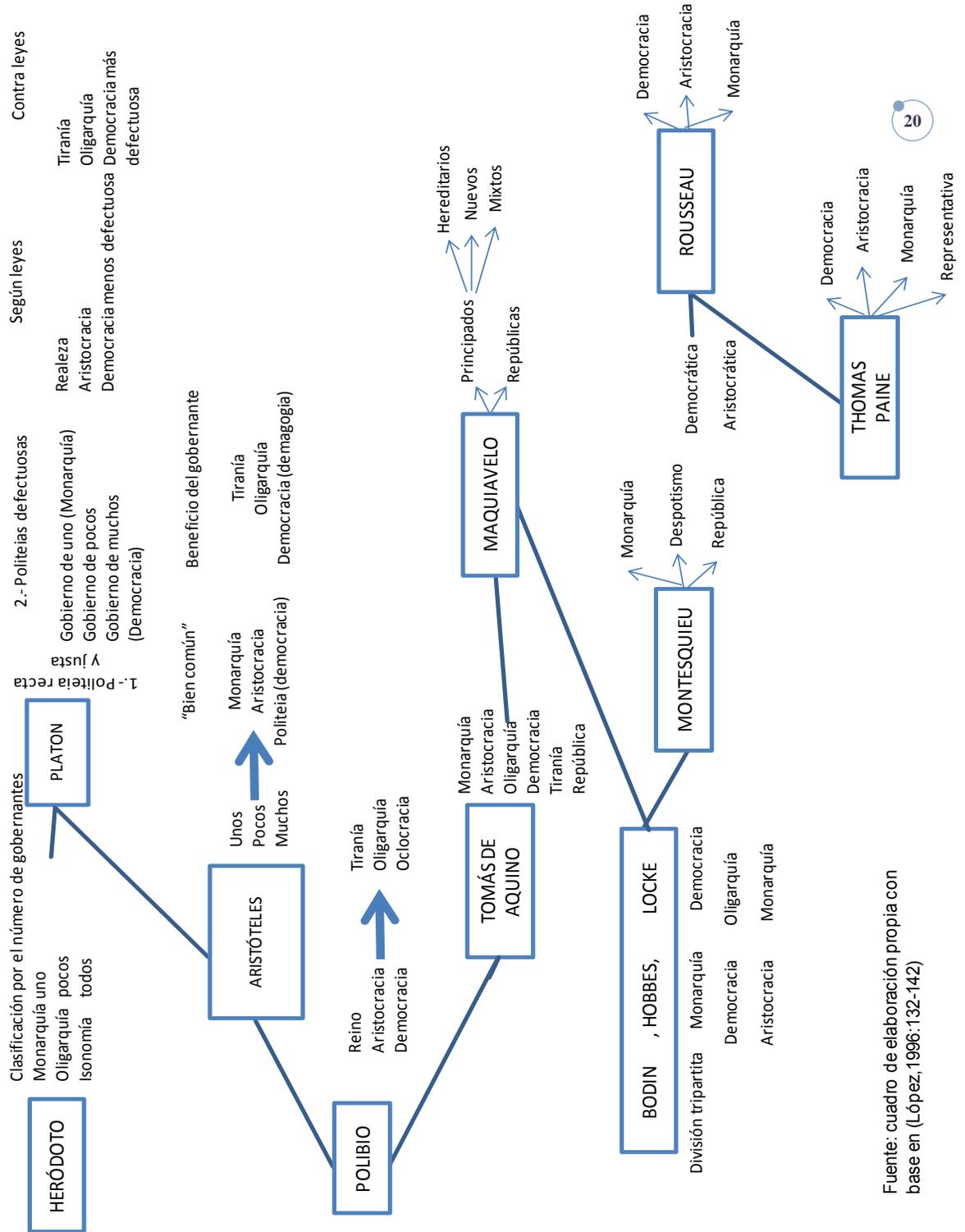
³ La concepción de ciudadanía es otorgada de acuerdo al país en cuestión, ya sea por edad, modo honesto de vivir y nacionalidad. En los elementos del Estado Nación Moderno no se habla de ciudadanos sino de población. Entonces, independientemente de su edad, sexo y profesión, son gobernados y en ellos recae la acción de autoridad del gobierno.

gobierno como una forma de organización del poder político que busca diversas formas: democrática, autocrática, oligárquica. Estas son las formas de gobierno.

La teoría de las formas de gobierno aglutina la episteme de cómo se organiza y ejerce la autoridad. A lo largo de los siglos, desde que se ubica el nacimiento de un Estado (otro asunto que requiere consenso) se ubica también el del gobierno. En su mayoría las distintas formas de gobierno obedecen al número de personas que ejercen el poder y su finalidad, por ello como en el caso de Platón se habla de formas rectas y justas o de puras e impuras como Aristóteles. Los autores que les precedieron retoman básicamente esta clasificación de los griegos. Se señala también la distinción que hace Walter Bagehot entre el gobierno parlamentario y el presidencial, esta es considerada “la primera y más precisa distinción que se conoce entre las dos f. de gobierno” (Bobbio, Matteucci, 1991:670).

En el siguiente esquema se pueden observar a los principales estudiosos de los asuntos del gobierno y sus concepciones sobre las formas de ejercerlo:

Figura 1.1 Formas de gobierno



Desde la monarquía hasta la democracia algo es cierto: un hombre (o grupo de ellos) siempre gobierna a otros. Cabe señalar que en la concepción de occidente y su predilección por las formas democráticas y republicanas se reconoce la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, cada una con sus variantes (presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo). Sin embargo no se dejan fuera las otras concepciones que aún en nuestros días tienen cabida y que se pueden ubicar en la tipología del cuadro anterior, entre ellas la monarquía.

Sea cual sea la forma de conducir la nave, es decir, gobernar, el gobierno garantiza ser un mediador entre los intereses de los diferentes sectores que conforman la sociedad.

1.2 Gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad tomó mayor fuerza y cobró atención por las oleadas democratizadoras de las décadas de 1960 y 1970. Muchas son las teorías y variados los conceptos que surgieron. El triángulo dorado de la gobernabilidad que Joan Pratts (2005) menciona: eficiencia, eficacia y legitimidad, para las décadas de 1960 y 1970 se convierte especialmente en el objetivo de los gobiernos en el mundo.

La gobernabilidad en su versión actual proviene del diagnóstico elaborado por dicha Comisión compuesta por Michel Crozier, Samuel J. Huntington y Joji Watanuki en la década de 1970, quienes afirmaron que las principales instituciones políticas del capitalismo avanzado llegaron a una situación ingobernable caracterizada por la “decepción” ciudadana hacia el Estado y su burocracia (Offe, 1981:186).

La gobernabilidad es un concepto que engloba la capacidad de un gobierno para dar satisfacción a las demandas ciudadanas y resolver los problemas públicos,

ante una ciudadanía cada vez más informada y consciente de los derechos que tiene frente a la autoridad.

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía. Permite así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Arbós y Giner 1996:13).

La gobernabilidad implica tener capacidad de gobernar, es decir, llevar la conducción del gobierno por buen rumbo. Cualquier posible alteración puede ser percibida por la ciudadanía y esta empieza a cuestionar e inclusive a reaccionar frente a una posible incompetencia gubernamental.

Se contemplan cuatro niveles en los que se mueven los procesos complejos de la gobernabilidad de las sociedades:

- a. el dilema legitimidad/eficacia;
- b. las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades;
- c. la restructuración corporativa de la sociedad civil, y
- d. la expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes (Arbós y Giner, 1996: 13).

A medida que los problemas y las necesidades se transforman, los gobiernos han tenido que adaptar sus marcos legales y poner en movimiento a su maquinaria. Ello no implica que la ciudadanía sienta que sus demandas son satisfechas o los problemas resueltos, sino que se traduce en descontento y en un contexto democrático implica la pérdida del poder político.

Finalmente, el elemento común, la triada de eficiencia, eficacia y legitimidad es el objetivo de la gobernabilidad. Esta es la capacidad de los gobiernos de dirigir. Cuando se habla de mantener el orden establecido, precisamente tres de los elementos que deben estar unidos son: el cumplimiento de los objetivos planteados (eficacia), el mejor aprovechamiento de los recursos públicos (eficiencia) y el grado de aceptación de las decisiones gubernamentales por parte de la sociedad (legitimidad). Esta triada es necesaria para que el gobierno siga funcionando.

El principal objetivo de la gobernabilidad es poder dirigir sin mayores alteraciones. No existe gobernabilidad cuando no se cumplen los objetivos, cuando se despilfarran los recursos y cuando no se tiene un grado de aceptación de las acciones emprendidas. He aquí una diferencia entre la gobernabilidad democrática y la gobernabilidad. Ello tiene que ver con la forma que el gobierno decide asumir.⁴ Puede existir la gobernabilidad que logra establecer un orden a través de la vía autoritaria. Existen varios casos a nivel mundial para analizar este tipo de gobernabilidad: los países que aplicaron paradigmas soviéticos son muestra de ello. “Hay todo un espectro de matices que van desde el gobierno ampliamente ilegítimo-con frecuencia basado en el poder político para conseguir la obediencia y ejercer la eficacia- hasta el que goza de vasto consenso popular” (Arbós y Giner, 1996:4).

Por otro lado, la gobernabilidad democrática incluye mecanismos propios de esta forma de gobierno. Ahí la característica principal es una división de poderes.

⁴ Existe en el campo de la Administración Pública un debate entre la democracia y la eficacia. Camou (2001) nos dice que al dilema de la democracia-eficacia se le entiende dentro de un plano aún más general: el dilema democracia-gobernabilidad. Recuérdese la concepción de gobernabilidad como equilibrio entre la eficacia, la eficiencia y la legitimidad (el autor menciona también estabilidad). La democracia como forma de gobierno (que tiene contemplado bajo sus ideales de libertad e igualdad) en donde los ciudadanos deben ser partícipes en la conformación de su gobierno y en aquellos asuntos que les sean conferidos. Ello se traduce en diversas instancias decisorias. La eficacia como el logro de los objetivos que se ven comprometidos entre más personas deban estar inmersas en la toma de decisión, ya que implica demora -en este sentido conviene observar el trabajo de Pressman y Wildavsky (1998) respecto a la implementación de políticas públicas-.

Incluye la representación de diversos sectores en una cámara de diputados y/o senadores. Permite que existan opiniones diferentes; que incluyan el debate en la aceptación de las decisiones y acciones gubernamentales.

1.3 Gobernanza

En el periodo de la posguerra e inicios de la Guerra Fría (1945- 1946), surge un nuevo ordenamiento mundial. El mundo se dividió en polos antagónicos: el capitalismo de occidente y el socialismo de la Unión Soviética principalmente. Este nuevo ordenamiento también implicó cambios en la manera de dirigir a los países, es decir, de gobernar. El espacio de lo público se redimensiona.

Nuevas demandas surgen y la percepción de los ciudadanos hacia su gobierno se modifica⁵. Un modelo que ya no cumple con los objetivos que perseguía es modificado o remplazado. El paradigma del neoliberalismo trae consigo la bandera de la eficacia y eficiencia gubernamental y del redimensionamiento estatal. Se identifica a un nuevo y poderoso actor: el privado. Para entonces son dos principales sectores que reclamaron la inclusión en toma de decisiones gubernamentales y participación en la satisfacción de necesidades: el sector público (aparato gubernamental), y el sector privado (principalmente empresarios).

En las décadas de 1980 y 1990 se suma otro sector que siempre había estado presente en esa dicotomía sector público y privado pero que no había tenido una participación reconocida: el sector social. Se tiene entonces a los sectores que se suman a la dinámica de satisfacción de necesidades, resolución de problemas y toma de decisiones, anteriormente reservadas para el sector público. En este

⁵Ello de la mano del avance de los medios de comunicación masiva, ya que las noticias llegaban con mayor velocidad y por diversas vías, se hace hincapié en la televisión y el periódico (la expansión de la televisión comienza para 1946). Si bien es cierto los dueños de los medios de comunicación masivos pueden tomar parte e influir en la opinión pública y social, el avance continuó en las tecnologías de la información y comunicación ha influido en la forma y tiempo de conocer los acontecimientos. Para mayor referencia puede consultarse: (Barreto, 2009:737-748) y (Beverly, 1996).

contexto se sugiere una *nueva forma de gobernar*, que en su traducción al español identificamos como *gobernanza*. Esta es una primera definición de la misma.

En el uso de la palabra y sus respectivas traducciones se enfrenta una de las primeras dificultades para comprender el término gobernanza. En el idioma inglés el término es *governance*, en español se ha traducido como gobernanza, gobernancia o gobernación. Aguilar (2006) utiliza los términos gobernanza y gobernación como sinónimos.⁶

Se identifican diversos conceptos de gobernanza que se deben a la traducción y a cómo se entiende el fenómeno de acuerdo a un contexto específico, -que tiene que ver con las tradiciones de cada país para concebir los fenómenos de gobierno y administración pública-.

Como se notará en el transcurso de la investigación se hará uso de los términos, sociedad civil y ciudadanía por eso cabe hacer algunas aclaraciones respecto a los términos. Ello con el fin de comprender más el paradigma de la gobernanza y asentar lo que se entenderá por estos conceptos. A continuación se presentan dos cuadros que justamente determinan la postura para esta investigación sobre el uso de los mismos.

1.3.1 Gobernanza. ¿Sociedad Civil o Ciudadanía?

En el contexto neoliberal se suele asociar a la sociedad civil como un conjunto de intereses privados que no harán otra cosa que defender su estatus clasista, intentando incidir en la toma de decisiones pública y más aún buscar su inclusión en los espacios de representación política y administración pública. Para comenzar a abordar el tema es necesario señalar lo que se entiende por el

⁶ En el texto utilizaré gobernación y gobernanza como sinónimos, entendido como el proceso de dirección de la sociedad (Aguilar, 2006: 37).

término para en lo conducente determinar el de esta investigación. Así pues dentro de lo que se entiende por sociedad civil se encuentran:

- a) Grupos económicos, como asociaciones y redes productivas comerciales.
- b) Culturales como asociaciones e instituciones religiosas, étnicas comunales.
- c) Informativos y educativos, dedicados a la producción y divulgación de conocimiento público, ideas, noticias e información.
- d) De interés, que promueven y defienden el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros.
- e) De desarrollo, organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de la vida de la comunidad.
- f) De orientación específica, movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o de protección al consumidor.
- g) Cívicos, para mejorar el sistema político (Paredes, 2007).

Tomando en cuenta la aportación de Paredes (2007), la sociedad civil es un grupo heterogéneamente homogéneo. Heterogéneo porque existen diversas organizaciones con fines específicos y diversos entre sí; homogéneo porque buscan incidir en la opinión pública en la decisión y acción gubernamental. Aunado a ello buscan organizarse para promover sus intereses, pero también para solucionar problemas que les son comunes y que la autoridad no ha podido resolver eficientemente.

Parece que en este sentido, la sociedad civil no es contraria al Estado y de ninguna manera tiene una connotación negativa. A Hegel se le atribuye la

sistematización del término sociedad civil en ese sentido de “lo privado”, en lo individual, la familia; en oposición al Estado.

Para Bobbio, Hegel y Marx asociaron el término sociedad civil como sociedad burguesa. Esta tradición es la que marcó el siglo XIX y buena parte del XX. Es una tradición en la que se le entiende como algo negativo. El autor distingue tres connotaciones para hablar de sociedad civil: 1) lo no-estatal; 2) pre-estatal; 3) anti-estatal y; 4) post-estatal. Proporciona así una definición de sociedad civil: “el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos” (Bobbio: 3).

Retomando las anteriores definiciones, cabe hacer la siguiente precisión para efectos de esta investigación: ¿De quién vamos a hablar en la gobernanza, de sociedad civil o de ciudadanía? De acuerdo con la definición de gobernanza que se refirió para esta investigación, se habla de sectores, no de ciudadanos. Como se considera, gran parte de las organizaciones que conforman los tres sectores: público, social y privado, están formados por ciudadanos. Si es que se toma en cuenta la noción básica de ciudadanía (derechos y obligaciones y que tiene que ver con el modo de vivir, la edad y la residencia).

En el paradigma de la gobernanza se hace mayor referencia al término sociedad civil que al de ciudadanía. Para Dufour (2009) los tipos de gobernanza, o enfoques, tienen en común la importancia que le dan a la llamada sociedad civil. Para el autor es una forma de enmascarar los intereses del sector privado.

La “sociedad civil” engloba todas las asociaciones privadas que se proclaman de interés público sustituyendo a los poderes públicos (ONG, asociaciones de caridad religiosas o laicas, además de muchos grupos que navegan a simple vista entre un idealismo del voluntariado,

que siempre es bueno asumir, y el afán del lucro), y las empresas que constituyen en el mercado. (Dufour, 2009: 33)

Como se puede notar es parecida a aquella connotación negativa del siglo XIX que se abordó en párrafos anteriores. Dufour piensa en el voluntariado ya no como una acción libre de interés, sino que en sí misma está revista de un interés específico que lleva a lucrar con la causa que se persigue. Es por ello que la sociedad civil, no hace más que velar por sus intereses.

Recapitulando, se considera que la distinción entre ciudadanía activa y pasiva puede llevar a tender un puente que permita retomar el concepto de sociedad civil en la gobernanza. Como bien se sabe la ciudadanía implica el reconocimiento por parte del Estado de derechos y obligaciones. En este segundo tema, las obligaciones, es donde se puede hablar de ciudadanía participativa y por lo tanto ligarse a la sociedad civil. Es así que el binomio sociedad civil y ciudadanía cobra sentido en cuanto esta asume también obligaciones y responsabilidades, entre la más importante su interés, información y participación en los asuntos públicos.

La noción que interesa en esta investigación es aquella que ubica a la sociedad civil como la que está conformada de manera heterogénea por distintos actores con diversos intereses, pero cuya característica principal es que no forman parte del sector público (estatal) y tampoco del sector económico. La idea de lo público no estatal refuerza la inclusión de la sociedad civil en los asuntos públicos. Cabe retomar lo que dice Cunill al respecto: la participación ciudadana en general siempre “se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales” (Cunill, 1991:56 en Merino, 2003:31).

Cuando se hable de gobernanza, hay que considerar la posibilidad de hablar de sociedad civil y ciudadanía. Ambos forman parte de alguno de los tres sectores a los que la gobernanza hace referencia.

1.3.2 Las concepciones de la gobernanza

La gobernanza toma fuerza a partir de la década de 1980, contexto influenciado por una ideología de Estado neoliberal con apertura de mercados, desregulación, privatización y sustitución de importaciones, principalmente. Es decir un Estado menos interventor.

El mundo es hoy en día más complejo, dinámico y diverso, lo que no admite una visión única, sino que requiere una aproximación plural. Por ello, los sistemas de gobiernos tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen. Tampoco lo son las aproximaciones al mercado, por ejemplo, a través de la privatización y la desregulación (Cerrillo, 2005:11).

Rhodes (1996) identifica al menos seis distintas concepciones de gobernanza: 1) estado mínimo; 2) gobernanza corporativa; 3) nueva gestión pública; 4) buena gobernanza; 5) sistema sociocibernético y; 6) redes autoorganizadas.

1.- Como estado mínimo. Se refiere a cómo es la intervención pública en el mercado y los cambios en la prestación de los servicios públicos.

2.- La gobernanza corporativa. Se refiere a la forma de dirigir y controlar a las organizaciones. Los valores que destacan son la transparencia y la rendición de cuentas.

3.- Nueva gestión pública (NGP). A la NGP y a la gobernanza las une tener como principales impulsores a los organismos económicos internacionales y combatir la opacidad, ineficacia e ineficiencia del estado, gobierno y administración pública en

la atención de los asuntos públicos. La dirección es otro concepto clave en la NGP y lo es también en la gobernanza.⁷

4.- Buena gobernanza. Es una concepción del Banco Mundial (BM) en donde la gobernanza implica un servicio público eficaz, una administración responsable, la distribución del poder político y económico. En esta noción la NGP y la democracia liberal se unen en la nueva gobernanza.

5.- Sistema sociocibernético. Existen diversas interacciones en la toma de decisiones del gobierno. Autores como Kooiman (*Modern Governance: New Government-Society Interactions*, 1993) ha desarrollado la idea de intervenciones y negociaciones de las partes afectadas (por una acción gubernamental) que se basan sobre todo en las interdependencias, ya que los actores no poseen todo el conocimiento requerido. Los actores afectados e interventores se necesitan.

6.- Redes autoorganizadas. Esta implica una redefinición de los límites entre lo público y lo privado. Se le otorga reconocimiento a otros actores diferentes a lo “público estatal” ya que ahora se puede encontrar lo “público no estatal”, atribuyendo a los actores privados y sociales su capacidad de autogobernarse (dirigirse) pero también implica su participación en diferentes asuntos del gobierno.

Las redes autoorganizadas pueden concentrar tal poder que pueden volverse más fuertes que el propio gobierno. Aquí cabe la noción de gobierno sin gobierno, donde ejerce su acción primordial, pero deja de lado una concepción monolítica, jerarquizada y pesada de éste. Ya que existen redes intraorganizacionales e interorganizacionales. En donde el gobierno se mueve de manera horizontal entre organizaciones de una misma potestad y al exterior entre diversas organizaciones públicas, privadas y sociales.

⁷ En este sentido sería recomendable consultar los estudios de Osborne y Gaebler en la *Reinvención del Gobierno* de 1992.

La concepción de redes es de interés para esta investigación -guardando la respectiva restricción- ya que entre más redes existan también existen varios nodos de decisión por los que una acción gubernamental debe pasar para llevarse a cabo, lo que implica cumplir con un objetivo que si bien estuvo consensado, a su vez genera una acción percibida como ineficaz por el público ya que se traduce en costos y tiempo.

Así pues, es importante que al referirse a gobernanza, se tenga claro claro también a cuál de estas concepciones se hace referencia, ya que cada una de ellas tiene un enfoque propio de la disciplina o ciencia que la concibe, aunado a que cada uno de estos enfoques arrojará elementos para determinar entonces si la gobernanza es concebida versus gobierno o simplemente es un nuevo modelo que pretende hacer que este gobierno cumpla con el cometido establecido.

Entre las concepciones de gobernanza, se pueden considerar que las principales son: a) la concebida por los organismos internacionales; b) la noción de redes; c) como post gobierno y; d) como autogobierno, de este último se hará referencia más adelante.

a) La gobernanza de los organismos internacionales

El concepto de gobernanza es ubicado y dado a conocer fundamentalmente por organismos internacionales como BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Para el BM se identifican dos acepciones: a) la governance y b) la good governance.

governance is the process – by which authority is conferred on rulers, by which they make the rules, and by which those rules are enforced and modified. Thus, understanding governance requires an identification of both the rulers and the rules, as well as the various processes by which they are selected, defined, and linked together and with the society generally.

En la definición que brinda el BM en la página de los indicadores mundiales de gobernanza, más bien habla de quiénes y cómo ejercen la autoridad. En ambas definiciones el elemento presente es la autoridad. Así pues la gobernanza del BM va ligada al ejercicio del poder, si éste recae en el gobierno; se considera que es la manera en que se hace gobierno.

Por otro lado, también como definición del BM, está la *good governance*, buena gobernanza o buen gobierno. Cabe señalar que esta ya se había mencionado en el numeral cuatro de las concepciones de gobernanza de Rhodes (1996).

Good governance it is defined in terms of the mechanisms thought to be needed to promote it. For example, in various places, good governance has been associated with democracy and good civil rights, with transparency, with the rule of law, and with efficient public services.

Conviene observar lo que respecto a la gobernanza señalan Kaufmann y Kraay⁸ (2002) ya que son quienes han creado buena parte de lo que el BM refiere respecto al concepto y sus indicadores. Ellos señalan que existe relación entre una buena gobernanza para el desarrollo económico, una mejor gobernanza para incrementar el ingreso per cápita y en el sentido opuesto un mejor ingreso per cápita para incrementar la gobernanza. De ahí que uno de los enfoques con los que se puede abordar a la gobernanza es precisamente desde la economía.

Estos autores aluden al “crecimiento sin gobernanza” y lo estudian a partir de la hipótesis que sugiere la ausencia de “círculos virtuosos” en donde mayores

⁸ Daniel Kaufmann, chileno, con maestría y doctorado en Harvard, se desempeñó como director en el BM. Su principal línea de investigación es la gobernabilidad, el desarrollo, corrupción y control mundial. En el BM lideró los grupos de finanzas, regulación y gobernabilidad. Fue académico visitante en la Universidad de Harvard y miembro de la Facultad del Foro Económico de Davos dentro del Consejo de Agenda Global. En Junio de 2012 fue nombrado presidente del Revenue Watch Institute.

Aart Kraay economista doctorado en Harvard. Integrante del grupo de investigadores de desarrollo del BM. Su línea de investigación es el crecimiento y la desigualdad, gobernanza y la economía China.

ingresos conducen a mejor gobernanza. Para ello utilizaron lo que denominaron *indicadores de la gobernanza mundial*, (de los cuales se hace mención en la siguiente página) teniendo como universo de estudio 175 países para el periodo 2000-2001. Los resultados fueron utilizados para abordar el caso de América Latina y el Caribe, a través de la relación entre los ingresos y la gobernanza.

Por su parte en el documento titulado Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE (2004) se observa un concepto de gobernanza más bien traducido como “gobierno”, haciendo alusión más a términos económicos y de empresa que al gobierno, la administración pública y la ciencia política.

El gobierno corporativo constituye un elemento clave para aumentar la eficacia económica y potenciar el crecimiento, así como para fomentar la confianza de los inversores. El gobierno corporativo abarca toda una serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su Consejo, sus accionistas y otras partes interesadas. El gobierno corporativo también proporciona una estructura para el establecimiento de objetivos por parte de la empresa, y determina los medios que pueden utilizarse para alcanzar dichos objetivos y para supervisar su cumplimiento (OCDE, 2004:11).

Si observamos el mismo párrafo en el idioma inglés, se puede notar que la palabra que al español se traduce como “gobierno corporativo” en el inglés es *governance*:

Corporate governance is one key element in improving economic efficiency and growth as well as enhancing investor confidence. Corporate governance involves a set of relationships between a company’s management, its board, its shareholders and other stakeholders.

Corporate governance also provides the structure through which the objectives of the company are set, and the means of attaining those

objectives and monitoring performance are determined (OECD, 2004:11).

Así pues la propuesta de la OCDE está encaminada a la búsqueda de la eficiencia corporativa a través de la correcta relación entre los miembros de la organización.

Se revisa ahora lo que apunta el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto a la gobernanza:

Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences⁹ (United Nations Development Programme, 1997).

El PNUD también habla de tres concepciones de gobernanza: económica, política y administrativa. Para efectos de esta investigación son de interés las dos últimas ya que la política se refiere al proceso de decisión para formulas políticas y la administrativa al sistema para aplicarlas. Los actores de la gobernanza que menciona son el estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Cabe señalar que al igual que el BM el PNUD hace la distinción entre gobernanza y buena gobernanza. Es de esta última de la que desarrolló indicadores.

Estos organismos se han encargado de sugerir una serie de indicadores, parámetros o condiciones de la gobernanza, entre los que destacan:

⁹ La Gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

- En el Libro Blanco de la Gobernanza Europea se menciona a la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia, y la coherencia.
- La agenda 21 establece 6 indicadores de gobernanza: a) ingresos de gobiernos locales; b) descentralización; c) participación ciudadana; d) participación de electores; e) asociaciones de ciudadanos y; f) transparencia y responsabilidad.
- Los indicadores de Gobernanza Mundial del BM, consideran seis dimensiones: a) voz y rendición de cuentas; b) estabilidad política y ausencia de violencia; c) efectividad gubernamental; d) calidad regulatoria; e) estado de derecho y; f) control de corrupción.
- Indicadores de Buena gobernanza del PNUD: a) participación; b) Estado de derecho; c) transparencia; d) consenso orientado; e) rendición de cuentas; f) capacidad de respuesta; g) equidad; h) eficacia y eficiencia e; i) visión estratégica.
- Indicadores de Gobernanza de la agenda 21 local: a) ingresos de gobiernos locales; b) descentralización; c) participación ciudadana; d) participación de electores; e) asociaciones de ciudadanos y; f) transparencia y responsabilidad.

b) La noción de redes

Esta noción coincide con la que se revisó en los seis enfoques de gobernanza de Rhodes. En este sentido, también se aborda la noción de Scharpf (1993) para quien las redes van asociadas al número de actores que pueden intervenir en la toma de decisiones públicas, ya sea para la resolución de un problema o para satisfacer una necesidad. Ello incluye el establecimiento de relaciones mixtas. Se parte también de la cantidad de fenómenos que pueden existir en el espectro público y por ello se hace necesaria la intervención de los distintos actores.

Sánchez (2002) ubica a la gobernanza dentro de la Ciencia Política. Es una interpretación del gobierno cercana a una red de instituciones y nuevos actores

político-sociales, donde el gobierno ya no es el único interlocutor. Se requiere de consensos, acuerdos, negociaciones y coordinación con otros actores que están fuera del alcance del gobierno, pero que requiere de su apoyo, comprensión y por supuesto de su legitimidad.

c) El post gobierno

Esta definición no es coincidente con la de la NGP, la de Estado mínimo, ni gobernanza corporativa (tres de los enfoques de gobernanza de Rhodes). En el post gobierno podemos ubicar a Aguilar (2006) cuya postura no es antiestatista ni antigubernamental, pero sí es una visión postgubernamental. Para él, el gobierno ya no puede ni definir ni realizar el rumbo por sí mismo de un país, requiere de grandes consensos procedentes de la empresa privada, de la sociedad civil y de las grandes organizaciones sociales.

1.3.3 Consideraciones sobre la gobernanza

Existen riesgos por el abuso de la gobernanza como nuevo modelo: alguno de los sectores puede lograr tal control que es capaz de bloquear acciones del gobierno o imponerle las suyas (esta argumentación se aborda en la teoría de redes autoorganizadas). En un esquema de gobernanza el factor principal debe ser el equilibrio entre sectores, en donde el actor principal es el gobierno. El esquema de gobernanza no debe ser entendido como eliminación del gobierno: al contrario, los otros sectores, social y privado deberán contribuir a su fortalecimiento.

Se abordan ahora las posturas que no encuentran en la gobernanza una opción postgubernamental o una nueva concepción del gobierno, sino más bien se concibe como un instrumento más (como la NGP) implementado por los organismos internacionales para reducir al Estado.

Se sugiere pensar en los grupos de interés. A manera de hipótesis se imagina que ellos ya no vieron satisfechas sus necesidades ni resueltos sus problemas; eran estos los dueños de los medios de producción y después formaron parte de las estructuras del gobierno: entonces llegó el momento en que el Estado y el gobierno ya no cumplían su tarea y se veían rebasados por los problemas. Llega así la teoría neoliberal, con sus principales fórmulas: “1) la privatización de los medios de producción (en el sentido extenso), 2) la apertura del país a la competencia internacional y, 3) la liberalización del sector financiero -es el ‘Consenso de Washington’¹⁰ (comillas incluidas en el texto original)” (Dufour, 2009:32) y tenían cómo hacerlo, a través del FMI, del BM y de la OCDE.

Así pues, primero se encuentra la concepción de gobernanza propuesta por Dufour (2009):

Formas de gestión de los asuntos públicos en las cuales se hace un llamado a la intervención de la «sociedad civil» reduciendo en forma paralela el rol de las instancias políticas. Esto puede producirse en todos los niveles: local, regional, nacional, mundial, militar (...). Se trata de hacer de tal forma que el gobierno reducido a su mínima expresión, coordine u oriente una «sociedad civil» que adquiere un rol preponderante en la elaboración, aplicación y control de las diferentes políticas (Dufour, 2009:33).

Esta sociedad civil no es exactamente aquella propia del sector social; pertenece al sector privado, y es aquí donde se rompe el equilibrio entre la participación de los sectores, porque uno está prevaleciendo, restando poder al sector público. Los grupos de interés, disfrazados de sociedad civil, han ocupado también los cargos del gobierno: se han convertido en políticos y en burócratas.

¹⁰ Se le llama Consenso de Washington a la reunión llevada a cabo en esa ciudad de los Estados Unidos, convocada por el Instituto de Economía Internacional. Se convocó a los ministros de economía de países latinoamericanos, representantes de organismos internacionales en materia económica y financiera (BM y FMI), el documento resultante (compilatorio de las ponencias) fue una serie de directrices para las economías latinoamericanas (pensamiento neoliberal). Para mayor información remítase al documento: (Moreno ,2004: 149-168).

En segundo lugar Pierre Calame (2006) reconoce al BM como el actor que puso en la mesa del debate el concepto mismo de gobernanza y por tanto es quien se ha encargado de construir indicadores para su medición, su argumento central es que los indicadores del BM se sostienen en la idea del incremento del ingreso per cápita.

La tercera concepción de gobernanza es la de autogobierno. Esta postura es riesgosa debido a que al gobierno se le quita su capacidad de dirección, *conductor de la nave*, entonces pierde su finalidad. Cuando los sectores son capaces de remplazar algunas de las funciones que habían sido exclusivas del gobierno, a este se le comienza a ver más bien como obstáculo. Nadie más que el gobierno como actor mediador entre los sectores públicos y privados, puede garantizar la equidad, ya que su interés no es otro que garantizar el bien común, la sobrevivencia y el orden.

Por último, gobernar sin gobierno, así es también como se entiende a la gobernanza, no es una idea homóloga a la anarquía, ya que la anarquía define a sin gobierno pero en este sentido: “es el estado de un pueblo que se rige sin autoridad constituida, sin gobierno” (Malatesta, 1982: 84). El gobierno no es la construcción abstracta que pensamos, este tiene rostro, porque es la colectividad de los gobernantes.

Los gobernantes, en una palabra, son los que tienen la facultad, en grado más o menos elevado, de servirse de la fuerza colectiva de la sociedad, es decir, de la fuerza física, intelectual y económica de todos, para obligar a todo el mundo a hacer lo que favorece a sus designios particulares (Malatesta, 1982:90).

Gobernar sin gobierno sería entonces dirigir y conducir los destinos de la sociedad, administrar sus recursos, satisfacer necesidades y resolver los problemas, pero sin que esta conducción esté a cargo de unos cuantos - en un

gobierno democrático, esos que dirigen son aquellos que se eligieron, se suma la clase política y los burócratas-. En esta postura – gobernar sin gobierno- sí existe y se reconoce como necesaria una dirección, un conductor: el sector privado. Retomando la idea de los grupos de interés, necesita estar a cargo alguien que represente al grupo y contribuya a su crecimiento y supervivencia.

En este sentido y aludiendo a la noción de redes, De Sousa (2006) identifica a la gobernanza como “la matriz política de la globalización neoliberal (...) se estimula una red de ideas pragmáticas y de patrones de comportamiento cooperativo (...) como cualquier otra matriz, está basada en el principio de selectividad y, como tal, en el binomio inclusión-exclusión” (en Alcántara, 2012: 176). Lo asociamos con redes porque, como se ha mencionado, estas se autoorganizan y autogobiernan, pero obedecen a una causa específica y delimitada que los convierte finalmente en grupos de interés que naturalmente excluyen a aquellos que no tienen la capacidad de organización.¹¹

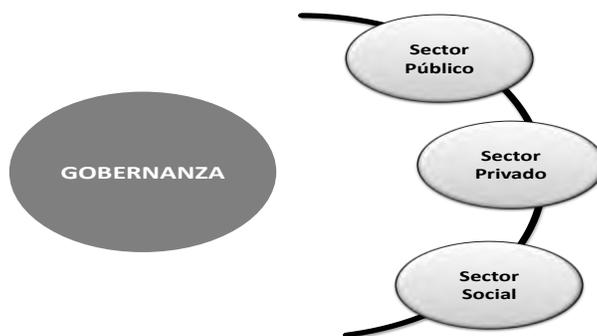
1.3.4 La apuesta por la gobernanza

De acuerdo con las formas de gobierno analizadas en el primer apartado de este capítulo, algunas de las condiciones que tiene que satisfacer la gobernanza es un contexto democrático.

El enfoque de la gobernanza ha cambiado constantemente y se han incrementado los estudios del objeto en la medida que se agregan nuevas categorías para su análisis. De gobernanza se habla en el sector público, en el sector privado y en el sector social, porque son estos tres los protagonistas de esta “nueva forma de gobernar”.

¹¹ Se debe recordar que el sector social es principalmente abanderado por la sociedad civil, la sociedad organizada como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones civiles, que tienen objetivos bien delimitados y autoorganización, pero que de ninguna manera abanderan todas las causas sociales.

Figura 1.2. Los sectores de la gobernanza.



Fuente: esquema de elaboración propia con base en el FMI, Aguilar (2006), Aguilar (2010) y Cerrillo (2005).

Estos tres sectores son protagonistas de una nueva dinámica en donde el sector público, representante del interés general y materializado en el gobierno, es más flexible. Se rompe con el control jerárquico y rígido de décadas anteriores. Los sectores social y privado demandan una nueva forma de ejercer la autoridad.

Es importante señalar que la gobernanza está entendida en el plano de resolución de problemas y satisfacción de las necesidades. La gobernanza cobra sentido porque en estas actividades es deseable la participación de todos los sectores que conforman a un país, en una visión optimista de que todos pueden contribuir con alternativas de solución a un problema, en la conformación de la agenda y luego en la ejecución de acciones. “La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas” (Cerrillo, 2005: p 12).

Un enfoque de gobernanza no niega el papel protagónico que el gobierno tiene. El actor central sigue siendo el gobierno, en su concepción básica de dirección; el sector privado y el sector social deben ser dirigidos y coordinados, nadie más que el gobierno puede lograr esa misión. Para Peters (1998:16) “el Estado sigue siendo un actor relevante, y en realidad el actor dominante para definir los objetivos”.

El concepto de gobernanza que se aproxima más a la concepción para esta investigación es al que hace referencia Mayntz (1998) cuando menciona una de las referencias del término: “una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (en Cerrillo, 2005: 83). Está presente la noción de lo “público no estatal” y, se nota una vez más la noción de redes que se abordó previamente.

El gobierno que conduce y dirige con gobernanza, es decir, transparencia, rendición de cuentas, corresponsabilidad y consenso se lograría no de la manera en que lo concibe la teoría neoliberal con el achicamiento del estado, sino con la inclusión en el debate de todos los sectores, Sin embargo la dirección sigue siendo exclusiva de los servidores públicos de elección y de los designados.

1.3.5 Gobernanza local

Dentro de las diversas connotaciones que se le pueden asignar al término gobernanza, es del interés para esta investigación identificar principalmente a la gobernanza local. Lo local tiene dos acepciones: estatal (de estados libres y soberanos integrantes del pacto federal) y municipal, siendo esta última objeto de estudio de la investigación. Sin embargo, en la literatura del enfoque de la gobernanza se sigue encontrando el término gobernanza local sin especificar al campo de acción específico.

Definir a la gobernanza local implica la misma complejidad que con el término gobernanza. Existen diferentes puntos de vista al respecto y no existe un consenso real. Para abordar algunos de estos se agruparon de acuerdo a su eje conceptual por lo tanto se considera que a la gobernanza local se le ve como: a) descentralización, b) redes y c) inter e intraorganización gubernamental.

a) Descentralización:

En una primera aproximación se encuentra la definición de Sánchez (2012) sobre gobernanza local, “se puede definir como la descentralización del poder estatal o provincial” (Sánchez, 2012:252). Esto se entiende más bien desde la relación entre órdenes de gobierno. En donde la descentralización implica mayor autonomía. Ello debiera implicar también mayor capacidad para la resolución de problemas y respuesta eficaz en la satisfacción de necesidades.

Se revisa ahora la definición del BM cuya característica es distinguir dos principales funciones que se deben realizar en un sistema de gobierno local. Este está dividido en unidades más pequeñas y cercanas a la comunidad.

Local government, simply stated, means that governance units are divided into smaller units that are closer to the local communities. There are two main components of a local government system: a) discretion allowed to the local government to perform fundamental functions that allow them to represent the preferences of the citizens in decision making process and b) mechanisms that hold the local government accountable for appropriate use of this discretion (World Bank, 2013).

Por otro lado es importante señalar la descentralización en tres diferentes niveles (más adelante se retoma esta centralización como libertad): político, administrativo y económico.

Another important aspect of local governance is that decentralization should occur at three different levels - political, administrative and fiscal (World Bank, 2013).

b) Redes:

Una definición parecida al concepto de redes de gobernanza, pero abordando el contexto local, es la de Jolly. Si se hace una comparación con la de Santos (2012) existen ciertas similitudes en cuanto a nuevos actores que intervienen y también la interacción entre ellos.

A unas relaciones ya horizontales y no jerárquicas les debe corresponder una nueva manera de gobernar, también horizontal y no jerárquica, capaz de sustituirse al tradicional “gobierno local”, pensado como la traducción de la actividad de los actores locales implicados en la identificación, elaboración e implementación de políticas públicas en el ámbito local. Esta nueva manera de gobernar es la “gobernanza local” (Jolly: 10).

La gobernanza local implicaría “la identificación, la descripción y la dirección de una red de actores que interactúan en un determinado ámbito territorial” (Varela, 2010; en Brugué y Jarque, 2002:46). En suma la gobernanza local es vista como una herramienta de la gestión pública para recuperar el espacio de lo público.

Existe otro planteamiento sobre el término: Navarro (2002) señala que los gobiernos locales tienen un papel importante. Considera que en cuanto van desapareciendo los esquemas decisorios institucionales tradicionales, el liderazgo de los gobiernos locales se refuerza. La principal diferencia entre la gobernanza nacional y local es que en esta última se incorporan actores anónimos, o lo que el autor refiere como ciudadanos.

Un elemento fundamental en la gobernanza local es la participación ciudadana. Los ciudadanos participan en el diseño e implementación de las políticas. Navarro (2002) pone como ejemplo de estas a los Planes Estratégicos de la Ciudad. Esta participación ciudadana sin embargo debe encontrarse en lo que se plantea como una escala: información, consulta, codecisión y cogestión y se habla de gobernanza, para el caso de estas dos últimas. En el capítulo dos se abordará

esta perspectiva de escalas de participación con una matriz que propone Canto (2008).

Este último autor, se refiere al espacio local como el nivel en el que más suelen funcionar las experiencias participativas. “La gobernanza no es sólo hacer referencia a las buenas prácticas administrativas, sino implica un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas (...). Implica ciudadanos activos y sociedad participativa” (Canto, 2008:17).

Por último se observa la definición del PNUD en donde se encuentran los sectores de la gobernanza que comúnmente se identifican en las definiciones del término: sector público, privado y social). En esta definición existe una interacción y negociación continúa entre los actores de estos sectores para la obtención de un beneficio.

Governance is about the processes by which public policy decisions are made and implemented. It is the result of interactions, relationships and networks between the different sectors (government, public sector, private sector and civil society) and involves decisions, negotiation, and different power relations between stakeholders to determine who gets what, when and how. The relationships between government and different sectors of society determine how things are done, and how services are provided. (Wide y Shipra, 2009).

c) inter e intraorganización gubernamental.

En este sentido se hace referencia a la interacción que existe entre órdenes de gobierno de manera vertical y horizontal y a su vez con otros sectores como el privado y el social. Aquí se señala el concepto de gobernanza local de Goss (2011).

(...) emerging new forms of collective decision-making at local level which lead to the development of different relationships, not simply between public agencies but between citizens and public agencies (Goss, 2011:11).

Se suma otra concepción de gobernanza local que sin embargo se refiere al espacio urbano, se habla de la gobernanza local urbana. Que se retoma para esta investigación ya que el municipio objeto de estudio si bien es cierto es considerado metropolitano, el término urbano también le es aplicable.

La gobernanza local urbana, en su nivel interorganizacional, se refiere a la interacción entre estructuras organizadas de diferentes ámbitos de gobierno, las cuales se manifiestan en tres niveles. Primero, una articulación hacia la sociedad mediante mecanismos organizativos que fomentan su participación en los asuntos públicos; segundo, la articulación con actores del mercado, que contribuyen al desarrollo local y cuyas acciones están regulada por la utilidad, tercero, una interacción con los diferentes niveles de gobierno, a partir de acciones de política pública encabezadas por agencias gubernamentales locales (Santos, 2012:388).

En esta definición se nota la importancia que se le sigue dando al gobierno en la dirección y conducción de los asuntos a través de sus estructuras organizadas que están en constante interacción con otras ya sea de manera horizontal o vertical (relación intraorganizacional) y al exterior de manera interorganizacional con sectores de la sociedad, el mercado y el orden de gobierno Federal y Estatal (en el presente caso). El elemento que en las definiciones anteriores no se había planteado es concebir a la gobernanza local a través de la interacción con los otros órdenes de gobierno, situación que sin duda debe estar presente:

- 1) en el caso mexicano por la dependencia económica de los municipios de las aportaciones y transferencias federales y estatales,
- 2) por el orden jerárquico en las leyes y la aprobación que en algunos temas se debe tener de las legislaturas locales,
- 3) por la concordancia y coherencia entre políticas públicas, planes, programas y proyectos que debe existir entre los órdenes de gobierno.

Así pues, para esta investigación y de acuerdo a lo que la revisión de la literatura arrojó, se construyó una definición de gobernanza local: conjunto de ciudadanos de los tres sectores: social, público y privado, que actúan en redes de cooperación y responsabilidad compartida: 1) en la detección de problemas comunes y su inclusión como temas de competencia de la autoridad local y, 2) en la ejecución de acciones.

En el caso mexicano, algo que debe tomarse en cuenta al hablar de gobernanza local, es que los municipios presentan distintas características que imposibilitan su homologación clasificatoria. Es decir, para hablar de gobernanza local es necesario tomar en cuenta- en una tipología municipal- el tipo de municipio del que se habla. Bajo estas condiciones, la gobernanza se daría en municipios metropolitanos, en donde la organización socio-política está plenamente consolidada. Sin embargo algo que llama nuestra atención es que en municipios rurales las relaciones sector público y social parecieran ser más estrechas, debido al tamaño del aparato gubernamental y la misma cantidad de pobladores.¹²

Al igual que en la gobernanza mundial, nacional, europea, económica, entre otras, es necesario contar con indicadores que en un primer momento permitan conocer la existencia de este nuevo paradigma y, en segundo lugar, medirlo. Rodríguez (2008) reconoce que abordar la gobernanza local requiere la elaboración propia del investigador de sus instrumentos de observación.

¹² Los municipios mexicanos son diversos desde su clasificación en rurales, semirurales, urbanos y metropolitanos, a ello también sumamos la modalidad de usos y costumbres permitida en algunas localidades del Estado de Oaxaca.

También en este sentido el interés de los gobiernos latinoamericanos, entre ellos el mexicano, por construir indicadores y bases mínimas para garantizar la gobernanza local, quedó plasmado en el documento de Declaratoria Latinoamericana de bases mínimas para la Gobernanza Local. Este documento tuvo como intención servir de parámetro en la definición de políticas públicas.

En junio de 2011 se celebró en Quito, Ecuador la última reunión -correspondiente a ese año- de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano, en donde se acordó que a través de un estudio comparativo entre los países integrantes¹³ se generarían las bases para la gobernanza local. Cabe señalar que se tiene influencia del concepto de gobernanza del PNUD ya que se menciona que las Declaratorias tendrán como eje rector tres vertientes: libertad financiera, libertad administrativa y libertad política, que si recordamos mencionamos en párrafos anteriores justamente en la definición del PNUD.

En octubre del 2011, en Chihuahua, México, se llevó a cabo una reunión entre intelectuales, conocedores del tema, funcionarios de los distintos órdenes de gobierno -principalmente estatal y municipal-, y legisladores integrantes de la Comisión del Parlamento Latinoamericano, a fin de dar a conocer el resultado de los trabajos pactados en Quito.

Nueve son las bases que integran a la Declaratoria Latinoamericana de Bases Mínimas para la Gobernanza Local. Las podemos resumir de la siguiente manera: 1) la participación de las autoridades; 2) la autonomía local; 3) la participación ciudadana; 4) periodos de gobierno estables y definidos; 5) canales de transferencia de recursos; 6) transparencia; 7) rendición de cuentas; 8) fiscalización y; 9) control social. Esta declaratoria constituye un esfuerzo muy

¹³ Argentina, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Brasil, Honduras, El Salvador, Panamá, México, Venezuela, Perú, Cuba, República Dominicana, Guatemala, Uruguay, Haití, Chile, Nicaragua, Colombia y Paraguay.

importante que sienta las bases para entender el fenómeno de la gobernanza local en el marco latinoamericano.

Otro ejemplo, en el caso mexicano, es la construcción del Índice Municipal de Gobernanza Local para el estado de San Luis Potosí cuyas vertientes son: a) índice de rezago social, b) las capacidades institucionales, c) la calidad de gobierno y, d) la capacidad financiera local (Santos: 1). Estas vertientes recuerdan los ejes del concepto de gobernanza del PNUD.

El fortalecimiento de la gobernanza municipal (que se entiende como local) es importante ya que este es el espacio en donde se pueden establecer mejores mecanismos de participación en las acciones del gobierno.

La apuesta por la gobernanza local y la inclusión de otros sectores en las decisiones y acciones gubernamentales también radica en que (en el contexto latinoamericano y especialmente mexicano) este nivel de gobierno se caracteriza por no contar con cuadros de servicio público profesionalizados y expertos; los otros sectores pueden tener la profesionalización técnica necesaria que coadyuve a la mejor resolución de problemas públicos.

Se apuesta por la gobernanza local, y abordando el contexto latinoamericano, porque ha sido en los gobiernos locales (municipales y estatales) en donde se ha gestado la alternancia política (ello implica actores de un partido político diferente al que obtiene la mayoría), lo que requiere al menos un grado de discusión, debate, consenso y lucha de intereses.

Aunado a ello a los gobiernos municipales se les ha dotado de mayores obligaciones, facultades y atribuciones. Esto obliga a hacer frente a nuevos problemas y satisfacción de otras necesidades. Aquí se empiezan a conformar redes (recuérdese la noción de redes de la gobernanza). “Los gobiernos locales se ven obligados a construir redes de actores en torno a la acción pública, se ven

obligados a innovar en materia de gestión, a generar consensos y a vigorizar el capital social local”¹⁴ (Cabrero, 2003:14).

Repensar el espacio de lo público en el nivel local, es visualizar que los actores pueden tener especial participación en el momento de la formulación de la agenda (pensando en el ciclo de políticas públicas). Si los ciudadanos se ven impactados por la toma de decisión e implementación de acciones de la autoridad, es deseable que estos participen en la identificación del problema. De esto habla también Cabrero (2003) cuando refiere la capacidad de influencia que los distintos actores pueden ejercer para que su tema sea posicionado (aquí cabría recordar lo que se señaló en la noción de redes de gobernanza, ya que una red puede ser lo suficientemente poderosa para imponer su tema).

Sin embargo es deseable que participen las redes de actores (de los distintos sectores que conforman la gobernanza) ya que como se ha mencionado, los gobiernos locales (en especial los municipales) carecen de estructuras que fortalezcan la profesionalización en sus servidores públicos, aunado a que la propia conformación del Cabildo (en el siguiente capítulo se desarrolla la idea) impide la suficiente discusión de un tema.

Otra de las limitantes del gobierno municipal se encuentra en su duración (en el caso mexicano) de tres o cuatro años; y los ciudadanos exigen resultados a corto plazo. Sin embargo la cercanía de los procesos electorales y la posible reelección del partido político en el gobierno ocupan la atención y acciones de los tomadores

¹⁴ “Hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación” (Durston, 2000:7). Ello implica la creación de redes para lograr un bien común y beneficio mutuo, implica el reconocimiento del otro y la generación de simpatía. Dentro de los principales estudiosos del capital social, se encuentran Putnam y Bourdieu. Generar capital social en los gobiernos locales es posible en la medida en que los miembros de una localidad se sienten identificados entre sí, es posible porque en el espacio local existen relaciones más directas entre actores. El gobierno local en México es también el que presenta mayores desafíos para la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas públicos, es por ello que la creación de capital social permite que su sociedad pueda hacerles frente y obtener los resultados deseados, pensando en que el beneficio será mutuo.

de decisiones. Por ello la gobernanza sería una herramienta para identificar y priorizar los problemas, consensarlos y discutirlos suficientemente para dar resultados eficaces (sin embargo debe tomarse en cuenta la noción de nodos de decisión, y en cuanto más sean estos, mayor tiempo y recursos pueden invertirse).

En el gobierno local, la gobernanza es una apuesta interesante, recuérdese que este es considerado el orden con el que los ciudadanos tienen un primer contacto con su gobierno. En la medida en que vean reflejados sus intereses (colectivos y públicos) podrán exigir mejores resultados al orden de gobierno superior.

1.4 Gobierno, gobernabilidad y gobernanza

Desde que el término gobernanza cobró la atención de los académicos y entró a la lógica de los gobiernos del mundo en sus tres órdenes (federal, estatal municipal), se ha creado la confusión con otros términos principalmente con gobierno y gobernabilidad.

Primeramente debe concebirse que las dificultades de la traducción a otro idioma han estado presentes y han sido motivo de confusión para el abordaje de varios conceptos, entre ellos la gobernabilidad y la gobernanza. Por ejemplo, el BM y el PNUD traducen gobernanza como gobernabilidad. Como se observó en la traducción de la OCDE el término en inglés es *governance*, pero en su traducción al español se hace referencia al gobierno. Todo ello ha hecho que hasta el momento no se llegue a un consenso acerca del uso del término. Cabe señalar que en el idioma inglés existen palabras que refieren y distinguen bien los conceptos que en la traducción al español cuesta diferenciar: *government*, *governing*, *governability* y *governance* (Sánchez, 2012).

Otro ejemplo se encuentra en el significado que la Real Academia Española da a estas palabras –gobernación, gobernanza y gobernabilidad- “acción y efecto de gobernar”, utilizadas con similar connotación (Real Academia Española).¹⁵

Los términos también se confunden debido a que en la literatura especializada no existe el consenso entre los diversos enfoques multidisciplinares que los trabajan, la Economía, la Ciencia Política, la Administración Pública y la Sociología, entre otras.

En este sentido, conviene utilizar los conceptos de manera diferente. Al gobierno se le concibe como la manera en que el Estado se hace palpable, visible y ejerce su potestad; el efecto de realizar las actividades del gobierno sería gobernación. Así pues 1) gobierno es la forma de organizar el poder político y la administración pública; 2) gobernabilidad es actuar de manera eficaz, de tal manera que se logre la legitimidad de las acciones - recordando la analogía del timonel del barco, sería la capacidad de dirigir-; y 3) gobernanza es una organización del gobierno. Nuevo proceso de gobierno.

Tabla 1.1. Comparativo entre Gobierno, gobernabilidad y gobernanza.

Gobierno	Gobernabilidad	Gobernanza	Gobernación
Organización	Capacidad	Estilo	Ejercer el gobierno
Dirección	Cualidad	Nueva forma de gobernar	Acción
Conducción	Orden y estabilidad	Proceso	Gestión

Fuente: cuadro de elaboración propia con base en Declaratoria de Bases Mínimas para la Gobernanza Local (2011), Aguilar (2010), Sánchez (2012), Camou (2001)

En suma, la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 2001:22). En este sentido se agregan los dos sentidos que se le dan al término: “atribuyen la crisis

¹⁵ En la versión electrónica del diccionario se hace la aclaración que anteriormente gobernanza era considerada como “acción y efecto de gobernarse”, este es el mismo significado que se le da a gobernación y cuando se busca el término gobernabilidad te remite también a gobernanza.

de g. a la incapacidad de los gobernantes (...) y a las de los que atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos” (Bobbio, Matteucci, 1991:703). Así pues se encuentra la relación entre los autores referidos en cuanto a que la gobernabilidad es una capacidad de quienes detentan la autoridad. “Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, no la gobierne”(Aguilar, 2010:23).

La gobernanza se centraría en el proceso y en el camino para detectar esas demandas sociales, tomar decisiones y emprender acciones para que el gobierno no pierda esa capacidad de respuesta. “Mientras que una de las interpretaciones más generalizadas de la gobernabilidad fue la incapacidad de las sociedades para ser “gobernadas” (comillas incluidas en el texto original), la postura de la gobernanza es que no hay sociedades ingobernables, sino gobiernos incapaces de gobernar adecuadamente” (Sánchez, 2012:241).

En la figura 1.3 se intenta referir que el gobierno logra su supervivencia cuando existe gobernabilidad y la gobernanza se convertiría en un instrumento y herramienta que contribuya a lograr esta. Como la figura muestra el gobierno es una poderosa figura que abarca ambos conceptos: gobernabilidad y gobernanza.

Figura 1.3. Gobierno, gobernabilidad y gobernanza



Fuente: esquema de elaboración propia con base en Aguilar (2006), (2010) y Sánchez (2012).

A manera de inicio se puede concluir que la gobernanza fortalece a la gobernabilidad. En este sentido, se concibe a la gobernanza no como autogobierno, sino como un canal que permite se cumpla el objetivo del gobierno, que recuérdese es dirigir la nave: a) la gobernanza involucra a los distintos sectores, se identifican las necesidades, se solucionan los problemas se logra un consenso; b) las acciones son aceptadas y entonces se cumplen los objetivos (gobernabilidad); c) la conducción está garantizada, entonces el gobierno sigue existiendo.

En las aportaciones que se han revisado el Estado y el gobierno son no sólo deseables sino que son los únicos que pueden garantizar la igualdad, la equidad, la libertad y la felicidad de la sociedad. Un gobierno amplio será aquel capaz de mediar entre los distintos grupos de interés. Recuérdese que a través de las instituciones y las organizaciones el gobierno se activa. A su vez estas están formadas por individuos y se suman a ellos los grupos de interés. El gobierno entonces es mediador entre los grupos de interés y de estos con el resto de la sociedad. No es deseable concebir que únicamente se gobierna para grupos de interés, siendo que el gobierno es la activación del Estado y en la concepción clásica se es parte de él.

En esa sintonía, los ciudadanos deben ser partícipes en el diseño de los programas y proyectos de gobierno ya que son beneficiados o afectados. En el ámbito municipal, la práctica de inclusión contempla la participación ciudadana, sin tomar en cuenta a todos los sectores que se pueden y deben incluir, ya sea por sus aportes expertos en la materia (es el caso de las universidades, colegios de profesionistas, asociaciones civiles) o por un interés económico (sector privado).

En el siguiente capítulo se abordará el proceso de diseño de una obra vial, a fin de conocer a los actores involucrados y las formas jurídicamente establecidas para tal efecto. Es importante referir el contexto de nuestro objeto de estudio, para comprender su clasificación como municipio metropolitano.

CAPÍTULO 2: EL ESTADO DE MÉXICO Y EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO. SU OBRA PÚBLICA VIAL: CONTEXTO Y NORMATIVIDAD.

México es un país que tiene una tradición administrativa española, debido a la conquista del territorio en 1521. Se heredaron formas de ejercer el poder político y de conformar a la administración pública. Esa herencia tuvo una evolución que tomó en cuenta uno de los postulados revolucionarios de los Estados Unidos de Norteamérica cuando este obtuvo su independencia de la Gran Bretaña: el federalismo estadounidense.

La organización político-administrativa de la nación mexicana ha transitado desde el modelo español y estadounidense. En cuanto a la administración pública, esta también se ha visto influenciada por las directrices de organismos internacionales como la OCDE, el FMI y el BM principalmente. A partir de la década de los ochenta los tres órdenes de gobierno mexicano han experimentado cambios en su administración pública: la NGP y sus postulados son ejemplo de ello.

En este capítulo se aborda el contexto en que se enmarca el Estado de México y el municipio de Naucalpan de Juárez. Ello ayudará a comprender la organización política y administrativa de los estados y municipios, tomando como referencia los citados.

Se hace referencia a la obra pública y la obra vial municipales, a fin de conocer su proceso de construcción y el momento específico en el que consideramos tiene importancia la participación de diferentes actores de los sectores que abordamos en la gobernanza local.

Para el caso mexicano, Moreno (2012) considera al menos tres periodos importantes de estudio para identificar la construcción de gobernabilidad-gobernanza en el gobierno local. Primero un momento de centralización por parte

del gobierno federal (producto del partido hegemónico PRI), segundo la transición democrática y tercero la última década y el siglo XXI.

2.1 El contexto mexicano y del Estado de México

Al igual que los Estados Unidos de América, México fue conquistado por una nación europea. La independencia de las trece colonias americanas acrecentó el mismo ánimo en el resto de los territorios americanos. “La idea federal, como sistema político, se convirtió en una alternativa en los primeros años de la vida independiente de las trece ex colonias británicas de América del Norte” (Cabrero, 2007:11).

México logra su independencia en 1821¹⁶. Desde ese momento comenzó una lucha política entre distintos grupos a fin de hacer valer sus ideales y que la nación recién formada adoptara como forma de gobierno y organización administrativa-territorial la que conviniese a sus intereses.

De acuerdo al artículo 40 constitucional, México adoptó 1) como su forma de gobierno a la República representativa y democrática y; 2) como organización político-territorial a la federación, es decir, estados libres y soberanos unidos bajo un pacto federal. Esta autonomía es referida al régimen interior de cada uno de los estados que van a componer a la federación. A la federación mexicana la conforman 31 estados y un Distrito Federal.

La autonomía de los estados radica en que tienen facultades para organizar sus elecciones y sus ciudadanos eligen a sus representantes; aprueban sus leyes y tienen poder de decisión.¹⁷ Ello no significa que vayan en contra del pacto federal.

¹⁶ El 28 de septiembre de 1821 se firman el acta de independencia del Imperio Mexicano, declarando su independencia de España. Entre los principales firmantes están Agustín de Iturbide jefe, del Ejército Trigarante y, Juan O'Donoju, último representante de la corona española en la Nueva España.

¹⁷ Cejudo (2007) comenta que el texto constitucional *son libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interior*, se puede entender como la facultad de autogobierno de los estados.

La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos (constitución general) es el marco normativo supremo. Las Leyes que de los estados emanen no podrán ser contrarias a los preceptos constitucionales. Estas restricciones las encontramos en su forma de organización político administrativa¹⁸ en la celebración de alianzas con otros países, en no poder emitir su propia moneda, en lo concerniente a la declaración de guerra y conformación de sus propias fuerzas armadas y en la creación de impuestos.

Se tienen entonces atribuciones exclusivas de la federación, exclusivas de los estados (artículo 124) y también facultades concurrentes derivadas de la Constitución. De estas últimas se pueden citar a la seguridad pública, el sistema penitenciario y el sistema educativo, principalmente.

El Estado de México parte del pacto federal y es donde se encuentra el municipio objeto de la investigación. El Estado de México fue creado el 2 de marzo de 1824. Su capital es Toluca de Lerdo y lo integran 125 municipios. Por su extensión territorial ocupa el lugar 25 a nivel nacional con el 1.1% del total. Dos zonas metropolitanas se localizan en el estado, la del Valle de México y la de Toluca, la mayor parte de la población se concentra en estas zonas.¹⁹

A continuación se presenta la información estadística e indicadores básicos del estado.

¹⁸ El artículo 115 establece que los estados adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de división territorial y organización político-administrativa al municipio libre.

¹⁹ Municipios como Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca concentran la mayor parte de la población del estado, todos ellos forman parte de las zonas metropolitanas mencionadas.

Figura 2.1



Estadística e indicadores básicos del Estado de México

57

- Primer lugar en población a nivel nacional con 15 175 862 habitantes lo que representa el 13.51% del total nacional.
- Por grupo de edad el mayor porcentaje 65.2% es de 15 a 64 años.
- 12 veces mayor al promedio nacional la densidad de población (675 habitantes por kilómetro cuadrado, el promedio nacional es de 57).
- De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, los municipios más poblados de la entidad son: Ecatepec, Nezahualcóyotl y Naucalpan de Juárez. 28.8% son municipios urbanos, 30.4% semiurbanos, 31.2% rurales y 9.6% mixtos.
- En el 2009 ocupó el 2º lugar nacional (detrás del Distrito Federal) con el mayor número de casos de SIDA.
- En el 2010 ocupó el primer lugar por feminicidios .
- En el 2006 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue de 0.8113, el nacional era de 0.8225, para el 2009 se ubicó en la posición 18 nacional con 0.8136.

Fuente: elaboración propia con base en

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011), *Perfil de México a través de Indicadores clave*, México.

Agenda Estadística Básica del Estado de México (2011), Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, México.

IMCO (2010), Estado de México. Análisis de competitividad 2010 http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/15.Mexico.pdf (consultado el 8 de septiembre de 2012)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), *Informe sobre el Desarrollo Humano Estado de México 2011*, México.

Transparencia mexicana, “Índice Nacional de Corrupción y buen gobierno”

http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/2_INCBG_2010_Ranking_por_Entidad_Federativa.pdf (consultado el 8 de septiembre de 2012)

Figura 2.2

Estadística e indicadores básicos del Estado de México

- Para el cuarto trimestre de 2010 la tasa de desempleo para la Población Económicamente Activa (PEA) fue de 6.72%
- El Producto Interno Bruto Real en 2010 fue de 841 276 millones de pesos lo que representa el 9:0% del valor total de la producción nacional.
- El Edomex es la segunda economía más importante del país.
- La deuda pública se redujo en 2010 a 113 millones de pesos.
- Según la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) el Edomex es la entidad con mayor número de robos de autos en el 2011 y el año en curso (2012).
- En ese mismo año, según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de la Asociación Civil Transparencia Mexicana la entidad ocupó el lugar 31 a nivel nacional.
- En el 2010 ocupó el lugar 28 nacional en el Índice de Competitividad Estatal.

Fuente: elaboración propia con base en Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011), *Perfil de México a través de Indicadores clave*, México. *Agenda Estadística Básica del Estado de México* (2011), Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, México.

IMCO (2010), Estado de México. Análisis de competitividad 2010 http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/15.Mexico.pdf (consultado el 8 de septiembre de 2012)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), *Informe sobre el Desarrollo Humano Estado de México 2011*, México.

Transparencia mexicana, "índice Nacional de Corrupción y buen gobierno" http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/2_INCBG_2010_Ranking_por_Entidad_Federativa.pdf (consultado el 8 de septiembre de 2012)

Al igual que el orden de gobierno federal, el orden estatal obedece a una división de poderes: a) ejecutivo, que recae en la figura del gobernador constitucional electo para un periodo de seis años; b) legislativo, unicameral conformado por diputados electos cada tres años²⁰ y; c) judicial, tribunales y juzgados.

La relación entre poderes estatales es similar a la del orden federal, ya que el gobernador del estado tiene la facultad de emitir leyes. Las legislaturas fungen como contrapeso cuando su mayoría está conformada por diputados de una fuerza política diferente a la del gobernador, pero en el caso contrario se convierte en una fuerza que legitima y apoya las acciones del ejecutivo.²¹ Otro ejemplo de la organización de los estados y el Distrito Federal frente al gobierno federal es la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que funge como un foro de discusión de los diversos temas que los atañen.

Los estados tiene tres fuentes de financiamiento: a) los ingresos propios, b) transferencias federales y, c) los clasificados como otros ingresos. “La fuente de los ingresos es una buena señal de la autonomía real de que gozan los gobiernos estatales en cualquier sistema federal” (Cejudo, 2007: 25).

Se identifican tres procesos de cambio en la acción de los gobiernos estatales: “a) democratización, b) descentralización y, c) diversificación regional (Cejudo, 2007: 39)”.

²⁰ En el estado de México los diputados que conforman la legislatura local son electos por mayoría relativa (MR), representación proporcional (RP) y primera minoría (PM). Al estado lo conforman un total de 45 distritos electorales locales estos corresponden a los diputados electos por MR, el resto (30) es RP y PM para un total de 75 diputados.

²¹ La legislatura mexiquense mantuvo relativo equilibrio en su conformación hasta el periodo 2009-2012 LVII legislatura, en donde el PRI obtuvo nuevamente mayoría con 39 diputados, de los restantes 12 corresponden al PAN, 7 al PRD, 6 a Nueva Alianza, 3 al Partido del Trabajo (PT), 3 al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 3 del Partido Movimiento Ciudadano y 1 del Partido Social Demócrata (PSD). Ello en contraste con la LVI Legislatura en donde el PRI tenía 21 diputados, el PAN y PRD 20, 7 el PVEM, 4 PT y 3 Convergencia (cambió de nombre a Movimiento Ciudadano). En la LV legislatura el PRI tenía 24 diputados, el PAN 23 y el PRD 19. En estas últimas elecciones (2012) para conforman al poder legislativo (2012-2015), se obtienen resultados similares a la conformación actual, el PRI obtiene una mayoría apabullante. Como se da cuenta la conformación de la legislatura no permite que este poder se convierta en equilibrio frente al ejecutivo.

a) Democratización. En los gobiernos posteriores a la revolución de 1910 se logró restaurar el orden político y social. Los gobiernos federal, estatal y municipal fueron encabezados por funcionarios emanados del PRI hasta 1989, cuando un partido de oposición, el PAN, ganó la elección a gobernador del estado de Baja California. Esto comienza también a desencadenar triunfos en municipios de ese y de otros estados. Es así como la relación entre el gobierno federal los estados y municipios entró en una dinámica de democratización, en donde son necesarias las negociaciones y los acuerdos en vez de la subordinación total al presidente o al gobernador en turno, que era emanado del mismo partido político.

En el Estado de México se tiene un ejemplo, PAN y el PRD ganaron algunas alcaldías. En el año 2000 el PAN por primera vez ganó la presidencia de la república, pero el gobierno estatal siempre ha sido encabezado por candidatos y funcionarios emanados del PRI.²²

b) Desconcentración y capacidad de gestión. Cómo han evolucionado las facultades de los estados para hacerse cargo principalmente de los servicios educativos, de salud y gasto social, lo que implica también contar con mayores recursos. Los ciudadanos son impactados directamente por las acciones gubernamentales y políticas públicas.

²² El primer municipio ganado por el PAN en el Estado de México fue Melchor Ocampo en 1973, posteriormente en 1996, ganó por primera vez 22 municipios y por aproximadamente una década encabezó los gobiernos municipales del llamado *corredor azul* (nombre dado precisamente por ser municipios limítrofes gobernados todos ellos por Acción Nacional) conformado por 10 municipios: Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, Nicolás Romero, Tepotzotlán, Huehuetoca, Coyotepec y Villa del Carbón. La mayoría de ellos de importancia por su densidad demográfica y su aportación económica por tener gran cantidad de industrias, aunado a que en los tres primeros municipios referidos atraviesa el boulevard Manuel Ávila Camacho (periférico) que conecta con los municipios restantes (exceptuando Huixquilucan y Nicolás Romero) al convertirse en la carretera México-Querétaro. En conjunto esta vía de comunicación permitió el auge de grandes industrias nacionales y transnacionales, generando empleos y derrama económica considerable por concepto de impuestos. Es por ello que este *corredor* es tan disputado en las elecciones.

El PAN ha gobernado también Toluca, y Ecatepec, considerado el más poblado de México (Censo de población 2010) y uno de los más poblados de Latinoamérica, ha tenido alternancia política al ser gobernado por las tres principales fuerzas políticas del estado: PRI, PAN Y PRD.

El PRD por su parte gobernó el *cinturón amarillo* comprendido por municipios de la zona oriente del estado como Netzahualcóyotl, Ixtapaluca, La Paz, Chalco, Valle de Chalco, Ecatepec, Texcoco y Amecameca. El primer municipio ganado por el PRD fue Tenango del Aire en 1984.

Sin embargo, esto también lleva consigo mayores responsabilidades y organización administrativa. Algunos estados, que no estaban preparados para asumir las responsabilidades conferidas, se encontraron ante una incapacidad de gestión por su infraestructura administrativa. La diversidad de cada uno de los estados integrantes del pacto federal ha complicado también esta descentralización y capacidad de gestión. “Finalmente, la transferencia de recursos y atribuciones no ha estado acompañada, en la mayor parte de los casos, por la descentralización de la autoridad en la toma de decisiones” (Cejudo, 2007: 45). Aunque la federación transfiere más recursos a los estados, estos ya vienen destinados para atender necesidades específicas (presupuesto etiquetado).

c) Diversificación regional. En los estados de la república es disímil el nivel económico y nivel de desarrollo. En ello influyen los recursos naturales con los que cuenta, los límites fronterizos con Estados Unidos de América, Guatemala o Belice, o las características de su población. Los estados del norte muestran diferencias visibles en comparación con los estados del sur.²³

El federalismo debe considerar la heterogeneidad (estados libres y soberanos) dentro de un cuerpo que quiere ser homogéneo (federación). Hay diferencias entre los estados que no podrán erradicarse fácilmente y esto obedece a toda una tradición histórica y condiciones geográficas. Sin embargo sí existen condiciones que pueden crear sinergia, específicamente aquellas que apuesten al desarrollo de capital humano que genere crecimiento y desarrollo económico.

Abordemos ahora lo concerniente al municipio, que presenta un contexto similar al que referimos al gobierno estatal.

²³ Estados del norte: Baja California y Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas. Estados del sur: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Tabasco y Veracruz.

2.2 Reseña histórica del municipio

Al origen de la palabra municipio, *Municipium*, lo podemos entender desde dos enfoques etimológicos. Es una palabra latina que deriva de la raíz *munia que* significa carga, y *civitas*, ciudad, la carga de la ciudad u oficio de la ciudad. En la antigüedad se pueden encontrar algunos rasgos de organización municipal, la gens, fratria y polis de Grecia son ejemplo de ello. En la Roma antigua el municipio se conformó con varias de las características que hoy conserva. Las principales son el territorio, la población, la creación de los cuerpos edilicios para la atención de los asuntos y gobierno del territorio y que se creó legislación específica.

Como ya se mencionó, la población y el territorio eran los principales elementos que conformaron en un principio al municipio. Con la figura de los ediles curules se observa también a los depositarios de autoridad política para gobernar a esa población y ese territorio. Sin embargo, no serían los únicos. Surge el ayuntamiento.

Según la Historia de la legislación romana, el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma. De esta lucha surgieron los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales luego, los ediles curules habrían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos (Campos, 1981:57-58).

En la edad media y particularmente en España es donde existen rasgos que dotan de fortaleza a la figura municipal, teniendo como principal objetivo la administración de los territorios, con influencia de la iglesia católica. La división católica del territorio fue a su vez base para la división político administrativa.²⁴

²⁴ En los municipios americanos fundados en los territorios conquistados por España se observa la característica peculiar de encontrar juntos a la parroquia católica y el edificio del alcalde.

2.2.1 El municipio en México

El primer ayuntamiento fue fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, en el hoy estado de Veracruz, el segundo fue fundado en Coyoacán.

Las diversas formas de gobernar a la recién independizada nación mexicana y de organizarla territorialmente hicieron que también el municipio sufriera los diversos efectos, el principal de ellos derivado de la organización en provincias propias del centralismo.

La Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, adoptó una organización municipal. El Plan de Iguala reconoció de igual forma la organización territorial en municipios. Durante el Imperio de Iturbide, a través del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, se siguió con la figura municipal. Incluyó también esta figura la Constitución de 1824, la 1836 (Siete Leyes) y la de 1857. De igual manera en el gobierno porfirista se respetó la división territorial y política en municipios, aunque en la práctica administrativa el gobierno federal seguía conservando el poder y concentraba la toma de decisiones.

La Constitución de 1917 consolidó al federalismo como forma de gobierno. "La primera Constitución que reconoció el principio del municipio libre fue la de 1917; las constituciones federales anteriores sólo reconocieron el orden de gobierno federal y estatal" (Cabrero, 2007:17). Sin embargo – como en la época porfirista- observamos en los gobiernos postrevolucionarios hasta la década de los noventa, un férreo control político y administrativo del gobierno federal hacia los estados y municipios.

Este control se logró por varios factores, entre los que se pueden considerar como clave: a) gobierno federal, de los estados y municipios gobernados por el PRI, c) control del PRI a sectores sociales y sindicales (estos con células en toda la República), d) dependencia de los estados y municipios (sobre todo de estos

últimos) de las transferencias y aportaciones federales y, e) facultades, atribuciones y obligaciones de los estados y municipios constitucionalmente limitadas.²⁵ Aunque la alternancia política comenzó a gestarse en los gobiernos locales y posteriormente en los estatales.²⁶

El marco jurídico que corresponde al municipio es la constitución general (artículo 115 principalmente), leyes y reglamentos derivados del mismo, la Constitución del Estado, la Ley Orgánica municipal, el Bando Municipal, reglamentos y aquellas disposiciones que emita el ayuntamiento.

El artículo 115 constitucional reconoce al municipio como base territorial y de organización política. El encargado de ejercer el gobierno es el ayuntamiento. Entre los principales servicios que debe prestar el municipio son los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

²⁵ Para un contexto histórico sobre los gobiernos posrevolucionarios se sugiere consultar la obra de Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, a través de anécdotas y cronología histórica se introduce al lector en los gobiernos emanados del partido hegemónico. La obra está llena de personajes claves que ayuda a entender el contexto y toma de decisiones que forjaron el México del siglo XX.

²⁶ En 1946 el PAN logra la primera diputación y la primera alcaldía ganada en Quiroga, Michoacán. Cabe señalar el triunfo de una fuerza diferente al PRI en 1946 en el estado de Guanajuato, la Unión Cívica Leonesa.

Los servicios públicos municipales, como se puede dar cuenta, buscan satisfacer necesidades básicas de la población. “La noción de “servicio público” (comillas incluidas en el texto original) se recibió en México a través de la Constitución de Cádiz de 1812, como sinónimo de ramo de la administración pública; fue la Constitución de 1857 el primer texto constitucional que la utilizó” (Fernández, 2002:95).

A pesar de que con las reformas al 115 constitucional se otorgaron mayores facultades que consolidan la autonomía municipal, es cierto también que la distribución de los recursos que hace la federación propicia que los municipios sean capaces de dar cumplimiento a lo establecido.

Ahora es propicio considerar los retos que a la luz de esas reformas enfrentan los gobiernos municipales. Merino (2007) considera como desafíos a) el logro de acuerdos en un entorno político, b) la profesionalización de sus servidores públicos, c) la evolución demográfica, d) la adecuación de servicios públicos y, e) la administración de recursos fiscales.

Visto desde los actores que llevan a cabo la administración municipal, tomamos la postura de la Federación Nacional de Municipios de México. A.C. (FENAMM)²⁷ respecto a los desafíos que enfrenta este orden de gobierno: “a) la agenda política, en donde se incluyen aquellos arreglos de la esfera política que permitirían un mejor desempeño del gobierno municipal como la integración del cabildo, la reelección y el periodo de los ayuntamientos; b) la agenda administrativa, que agrupa la coordinación intergubernamental y la profesionalización de la administración pública y; c) la agenda hacendaria, donde se agrupa principalmente la dependencia de los recursos de la federación y la deuda pública” (Paz, 2012).

²⁷ La FENAMM es la organización de municipios mexicanos que agrupa el mayor número de estos, fue fundada en 1997. Es una asociación civil dedicada al trabajo a favor del municipalismo en el territorio nacional. Tiene presencia en todos los estados a través de un vocal.

Es interesante también considerar los desafíos municipales desde la perspectiva del federalismo. En este sentido Cabrero (2007) menciona como los principales desafíos del federalismo mexicano: a) el entramado institucional para el federalismo, b) el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales, c) el establecimiento de instancias para la coordinación intergubernamental, d) la búsqueda de un nuevo nivel de equilibrio en el federalismo fiscal, e) el desarrollo de la cultura del intercambio de información y los aprendizajes cruzados y f) la intensidad democrática en la acción pública local.

Cejudo (2007) y Merino (2007) coinciden en que las reformas al artículo 115 han dotado al municipio de diversas atribuciones y facultades, pero que de ninguna manera se corresponden con la capacidad recaudatoria y los recursos que tienen disponibles para cumplir con ese cometido. Se coincide con los autores y se suma que el municipio al ser reconocido como orden de gobierno y no nivel de gobierno, fortalece su autonomía pero no fortalece su capacidad de respuesta a las demandas. Sigue dependiendo de las transferencias y aportaciones del gobierno federal y estatal.

A los desafíos también se les puede abordar desde la agenda de políticas públicas municipales. Cabe la argumentación debido a que justamente el tema de interés de esta investigación viene ligado a otro que se ha incorporado a la agenda de políticas municipales: la planeación urbana. Dentro de las atribuciones, facultades, derechos y obligaciones la planeación urbana ocupa buena parte de los recursos municipales. La planeación urbana es vista como una palanca de desarrollo y crecimiento económico. Esta incluye a la infraestructura.

Al ser la infraestructura una pieza importante de la planeación urbana y dados los desafíos en profesionalización y finanzas municipales, “las obras deben beneficiar en sus diferentes programas a la población, tanto de las zonas urbanas como de las zonas rurales, permitiendo con ello un mayor desarrollo, en el ámbito social y económico” (Padilla, 94).

Se revisará ahora el contexto del municipio en donde se ubica el objeto de estudio de esta investigación.

2.2.2 Referencias de Naucalpan de Juárez

El municipio mexicano (a diferencia del orden de gobierno federal y estatal que son idénticos en la división de poderes), no tiene facultades legislativas ni de impartición de justicia.

El gobierno municipal recae en el ayuntamiento, integrado este por el presidente municipal, los síndicos y regidores. Estos dos últimos electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional.

La palabra Ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *audiuntum*, supino de *audiungere*, que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo *ayuntar*, que significa juntar. Así, un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo (Reynoso, 2003:16).

La integración del ayuntamiento varía de acuerdo al número de habitantes de cada municipio. En función de ello se modifica el número de síndicos y regidores que lo integrarán.

Los miembros del ayuntamiento deberán integrar comisiones de trabajo para que puedan dar atención a los distintos asuntos municipales que les ocupen. Estas comisiones serán presididas por los síndicos, los regidores y el presidente municipal.

La diversidad municipal es considerable. Esta se debe a las características de su población, la extensión territorial, su presupuesto e inclusive la vocación de acuerdo al sector económico. Es por ello que se encuentra una tipología municipal que permite comprender la estructura administrativa del municipio.

Una primera aproximación para clasificar a los municipios es en rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. El municipio objeto de esta investigación– Naucalpan- es considerado un municipio metropolitano, es decir:

- a) Tienen alta densidad de población distribuida en todo el territorio municipal y tienden a formar una continuidad geográfica (conurbación) con otros municipios o entidades.
- b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal.
- c) La PEA se ocupa principalmente en los servicios e industria mediana y grande.
- d) El equipamiento de que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, tecnológicos, y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto a instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales, de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. Cuentan con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal (Reynoso, 2003:38).

Naucalpan es un vocablo de origen náhuatl cuyo significado es “lugar de las cuatro casas”²⁸. En el año de 1874 se le agregó el apellido Juárez, en honor al ex presidente mexicano Benito Juárez García y se nombra Villa de Juárez. En 1975 quedó como actualmente se le conoce: Naucalpan de Juárez. Geográficamente se

²⁸ Las cuatro casas son: Tlatilco, Totoltepec, Huitzilacasco, Totolinga, antiguos barrios indígenas que posteriormente dieron origen a los pueblos fundadores de Naucalpan.

ubica en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)²⁹ y tiene colindancia con los municipios de Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz, Jilotzingo, Xonacatlán, Lerma, Otzolotepec, Huixquilucan y con el Distrito Federal. La colindancia con Atizapán y Tlalnepantla ha permitido conformar *clústers* industriales, que hacen que la vocación de la zona sea básicamente del sector terciario.

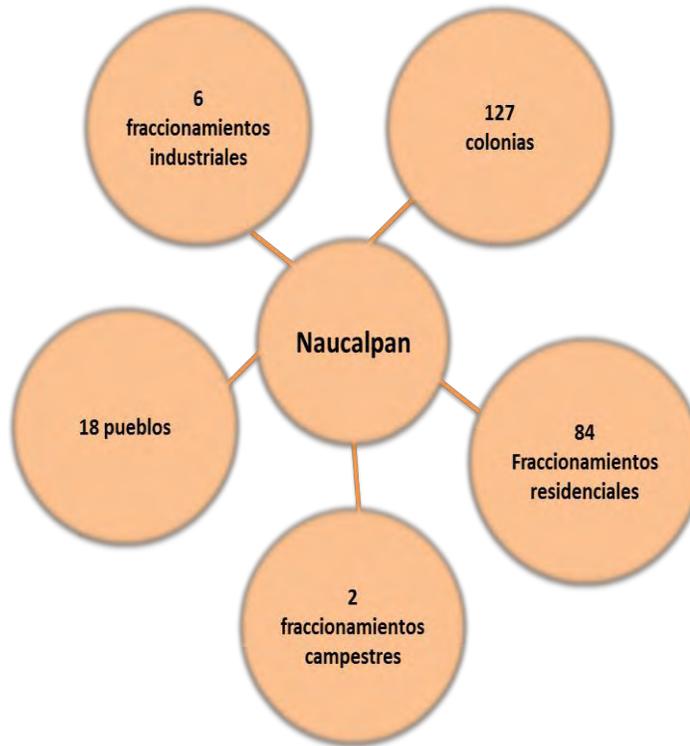
Después de la Revolución Mexicana de 1910 y tras la consolidación del PRI como fuerza política, Naucalpan fue encabezado por gobiernos emanados de sus filas. En 1997 ganó el primer alcalde de un partido de oposición, José Luis Durán Revéles del PAN. Hubo tres administraciones panistas más hasta que nuevamente el PRI gana las elecciones en el 2009.

A continuación se presentan los datos estadísticos e indicadores básicos del municipio. Como se observará en los datos es un municipio con gran cantidad de población³⁰, así que las necesidades por satisfacer y problemáticas por resolver se incrementan en buena medida.

²⁹ Agrupa 59 municipios mexiquenses, un municipio del Estado de Hidalgo y 16 delegaciones del Distrito Federal. Según un cálculo del INEGI 2011 en la zona habitan 29 millones de habitantes.

³⁰ Naucalpan es el tercer municipio más poblado del Estado de México. El primer lugar lo ocupa Ecatepec y el segundo Nezahualcóyotl.

Figura 2.3 Estadísticas e indicadores de Naucalpan de Juárez



El 43.8% del territorio de Naucalpan es área urbanizada, 9.9% área urbanizable y 46.3% área no urbanizada.

Respecto al pago de salarios se encuentra en el área geográfica A, lo que equivale a 62.33 pesos diarios (2012).

El municipio contribuye con el 9.47% al PIB estatal (datos de 2006).

Su actividad económica es primordialmente del sector servicios.

En el año 2000 Naucalpan se ubicó en los cinco primeros municipios con índices de ingreso más altos (Huixquilucan, Metepec, Naucalpan, Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla de Baz).

En el 2005 Ecatepec, Nezahualcóyotl y Naucalpan son los municipios que más contribuyeron a la desigualdad del ingreso estatal. Se observa que son los municipios más poblados.

Fuente: elaboración propia con base en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), *Informe sobre el Desarrollo Humano Estado de México 2011*, México.

Mapa: Estado de México.com.mx

http://www.estadodemexico.com.mx/portal/naucalpan/images/mnaucalpan_juarez.jpg (consultado el 07 de septiembre de 2012)

Figura 2.4

Estadística e indicadores básicos de Naucalpan de Juárez

Población total al 2010: 833 ,779 habitantes .
Su densidad de población es de 5 309 habitantes por kilómetro cuadrado.
Por grupos de edad el de mayor población es el de 20 a 24 años con 74, 447.
Al 2010su PIB fue de 84 766 millones de pesos.
En el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 se indica que de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), el grado de marginación en el municipio es “muy bajo”.
Al 2005 su Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) fue de 0.8379 clasificado como “alto”.

71

Diagnóstico Municipal (Datos del Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012)

Una encuesta de participación ciudadana aplicada del 22 de septiembre al 3 de octubre de 2009 cuyo objetivo era conocer la opinión de los ciudadanos respecto a los servicios municipales, se obtuvo que lo que más preocupa a la ciudadanía es la seguridad pública.

Se identifican (2009) cinco zonas con alto índice delictivo: San Bartolo, **El Molinito (zona del objeto de estudio de la presente investigación)**, Ciudad Satélite, Altamira y Ahuizotla.

Fuente: elaboración propia con base en IGCEM (2011), Estadística Básica Municipal del Estado de México, Naucalpan de Juárez, Gobierno del Estado de México.

H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez(2010), Plan de Desarrollo Municipal, p. 56, <http://www.naucalpan.gob.mx/publicaciones/pdm/index.html> (consultado el 5 de agosto de 2012)

2.3 La planeación de la obra pública vial municipal

Como se indicó en la introducción las obras viales de impacto significativo, al ser consideradas obras públicas generan un impacto en el desarrollo de las localidades en donde se construyen pero por otro lado pueden más bien provocar los efectos contrarios. Este es el caso cuando existen problemas en su proceso de planeación.

Justamente por el impacto generado por la construcción de una obra, el proceso de planeación es importante. En ese sentido, toda obra pública debe estar

contemplada dentro de un plan municipal que determina las directrices y prioridades que se deberán atender.

La planeación es un proceso teórico y práctico que permite determinar los objetivos que se han de lograr y elegir o diseñar los medios para lograrlo, debiendo contar para ello con información completa y confiable de la situación real de la comunidad (Banobras, 1989: 37).

Previa elaboración de un diagnóstico, un plan como marco general de acción define los objetivos y las metas a alcanzar en un periodo de tiempo establecido. En este sentido, se definen también las estrategias generales. Por ello el plan tiene miras de largo plazo. Un plan está conformado por un objetivo general, objetivos particulares y por programas y estos a su vez conformados por determinado número de proyectos.

La programación municipal es, consecuentemente, la presentación detallada de las acciones que el gobierno municipal, a través de sus unidades administrativas, pretende llevar a cabo durante un tiempo determinado, vinculándolas a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución (E-local, 2013).

Desde otro punto de vista “El programa es un conjunto de proyectos similares integrantes de un núcleo de necesidades identificadas por la comunidad beneficiada” (Prieto, 2005:20). Un programa se integra por una serie de actividades, servicios o procesos. Deben tener una naturaleza similar para poder agruparse, es decir, el plan se fragmenta en unidades homogéneas o lo menos heterogéneas posibles, a fin de tomar decisiones específicas. Los programas obedecen a un objetivo definido en un plan y tienen como horizonte temporal el mediano plazo.

En cuanto a obra pública señalamos especialmente a los proyectos, ya que estos constituyen particularmente una acción por realizar.

Comprenden un conjunto de acciones para la ejecución de un programa o subprograma determinado. Define responsabilidades y plazos; establece las metas y los medios de evaluación; considera los recursos materiales y financieros necesarios en la ejecución del programa, con la finalidad de cumplir un objetivo determinado (E-local, 2013).

Los proyectos son diseñados para el corto plazo y se asumen directamente como acciones concretas. Cumplir los proyectos es importante para alcanzar las metas. Los proyectos son totalmente la parte operativa de un plan. Con estos la toma de decisión se transforma en acción.

En cada uno de estos elementos planes, programas y proyectos se encuentran presentes diversos momentos de decisión, y en este sentido diversos actores: los decisores, los técnicos y los operativos. También hay cabida para actores sociales, sin embargo, esta inclusión es más recurrente para la integración de un plan.

Retomando lo expuesto en el capítulo uno, respecto a la participación de los distintos sectores en la decisión, implementación, control y evaluación de acciones gubernamentales, cabe señalar que en buena medida se incluye la participación como ciudadanos. Sin embargo en la mayoría de los casos son considerados como consumidores o clientes, menospreciando la capacidad de crítica que éstos puedan tener.

En el siguiente cuadro, tal como se anunció en el primer capítulo, se abordará la escala de participación. Se presenta la matriz de Canto (2008) en donde se puede apreciar en la primera columna las fases de las políticas públicas y en las filas los

niveles de participación, es decir cómo se puede participar en los distintos momentos de las fases. La matriz original, tal y como se presenta, carece de datos.

Figura 2.5

Matriz de la participación ciudadana en las políticas

Fases de las PsPs/ Niveles de Participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda						
Análisis de Alternativas						
Decisión						
Implementación						
Evaluación						

Fuente: (Canto:2008, 11)

A efectos de esta investigación es importante retomar esta matriz, ya que desde un enfoque de gobernanza la participación es deseable en todas las fases y en al menos los niveles de información, consulta, y delegación. La participación en la planeación está garantizada por medio del Sistema de Planeación Democrática Nacional (SPDN)³¹ que sin embargo, se queda en las fases de agenda y análisis de alternativas. En el caso municipal la participación en el proceso de planeación permite que más intereses sean tomados en cuenta a la hora de decidir y que la decisión resultante tenga mayor apoyo entre la población.

La ciudadanía participa en las audiencias y reuniones convocadas por las instituciones públicas, para discutir los temas de su interés. No obstante, la

³¹ El artículo 26 de la Constitución General hace referencia a que mediante la participación de los sectores sociales se recogen sus demandas y estas serán integradas al plan y programas de desarrollo. Si bien es cierto converge con algunas nociones de gobernanza y gobernanza local que se expusieron en el capítulo uno como la de Cerrillo (2005); a la que se refiere Mayntz (1998), sin ser atribuida directamente a ella; con la de Canto (2008), en cuanto a los ciudadanos activos y la sociedad participativa que requiere la gobernanza, la Planeación Democrática Nacional no es por sí misma gobernanza, porque: 1) la primera es sólo una herramienta para consolidar a la segunda; 2) el concepto de gobernanza es general, pueden existir en realidades en donde no tengan un sistema de planeación democrático como el mexicano y sin embargo existe gobernanza; 3) en el caso mexicano el SPDN contempla la participación de los sectores sociales únicamente para la planeación la cual no incluye todos los procesos y acciones de gobierno sobre los cuales los sectores de la gobernanza buscan participar.

percepción mayoritaria entre la ciudadanía es que sus planteamientos no son tomados en cuenta o son incumplidos por el gobierno.

Sin lugar a dudas la participación constituye un elemento fundamental en una democracia, pero necesita estar reconocida por el gobierno y más aún contenida dentro de las figuras normativas más importantes que permitan regularla. Para efectos de la investigación se tomará a la constitución general, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (Constitución mexiquense) y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (Ley Orgánica Municipal).

2.3.1 Marco jurídico

Haciendo énfasis en un momento de planeación y considerando a los diferentes actores del sector social y privado como ciudadanos, la participación ciudadana en México dispone de los siguientes ordenamientos jurídicos:

_ La constitución general, la cual reconoce el derecho del ciudadano de participar en la política nacional mediante la conformación de partidos políticos, el derecho de asociación, de reunión y la participación de los diversos sectores en la planeación democrática.

_ La constitución mexiquense, que establece a quién se considera ciudadano mexiquense, sus atribuciones, obligaciones y alguna referencia sobre el derecho de petición. En sus atribuciones se menciona el derecho a asociarse para tomar parte en los asuntos políticos de la entidad y de sus municipios.

_ La Ley Orgánica Municipal que establece como principio el fomento de la participación activa, consciente y democrática de la sociedad en las decisiones del gobierno local, para determinados asuntos y el fortalecimiento de los consejos de participación ciudadana como interlocutores entre la comunidad y el gobierno local, es decir, municipal.

Sin duda alguna la Ley Orgánica Municipal es la que más elementos aporta acerca de los mecanismos de participación ciudadana que el gobierno reconoce y que a su vez incluye para auxiliarlo en su tarea, incluso contiene un apartado entero con tres capítulos para tal cometido.

Se reconocen las siguientes formas de participación:

1.- Consejo de Participación Ciudadana (COPACI). Se integra hasta con cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad. Ayuda en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias. Éstos son órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades; ayudan a promover la participación ciudadana en la realización de programas municipales.

2.- Autoridades auxiliares. Son autoridades auxiliares municipales los delegados y subdelegados, los jefes de sector y jefes de manzana. Con atribuciones delegadas por el ayuntamiento, los primeros son electos y los segundos son designados por el ayuntamiento.

3.- Cada ayuntamiento constituirá un consejo municipal de protección civil, que encabezará el presidente municipal, con funciones de órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado para la prevención, adopción de acuerdos, ejecución de acciones; en general, de todas las actividades necesarias para la atención inmediata y eficaz de los asuntos relacionados con situaciones de emergencia, desastre, o calamidad pública que afecten a la población.

4.- La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Se integra con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio. También podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana. La COPLADEMUN propone mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal a fin de

generar recomendaciones que puedan mejorar la administración pública municipal.

Los integrantes de las cuatro formas referidas normalmente duran tres años en su encargo; su participación está referida a la consulta, concertación, ejecución de obras y prestación de servicios. También coadyuvan en el control y vigilancia de las actividades ejecutivas del ayuntamiento, encaminadas a satisfacer las necesidades de la comunidad, ya sea en materia de servicios públicos, de obras prioritarias, o de emergencias, entre otras.

“El nivel local ha sido visto como posible motor del desarrollo de políticas públicas como participación, mientras que la descentralización aparece como una vía para mejorar la gestión social” (Martinelli, 2002:290). La importancia del nivel local en México es que los municipios son célula base de la división territorial y uno de los primeros órdenes de gobierno con los que la ciudadanía tiene un contacto cercano y a quien regularmente acude a expresar sus inquietudes.

Es ahí en donde se pretende dar solución directa e inmediata a esas inquietudes. Ejecutar proyectos locales puede tener éxito si se toma en cuenta que las necesidades de cada municipio varían indudablemente, así también la asignación de recursos para la elaboración de cada plan es diversa, lo que modifica invariablemente los objetivos y la duración de cada política. De acuerdo con la revisión al marco jurídico se considera que es en el nivel local en donde la participación ciudadana encuentra su reconocimiento.

Un factor importante para que la participación pueda tener los alcances deseados es la confianza que los ciudadanos tengan hacia sus autoridades, así como la voluntad de participar activamente. Todo ello permite establecer acuerdos. Las políticas públicas necesitan del debate ente los diversos actores, para así poder generar contenidos formados por todas las opiniones y obtener mejores resultados. En este sentido, la corresponsabilidad debe entenderse como aquel

compromiso compartido, entre la ciudadanía y el gobierno para el respeto a los resultados de las decisiones mutuamente convenidas.

Uno de los retos está en constituir verdaderos espacios y mecanismos de participación cuya existencia no dependa de la buena voluntad de personas, sea clientelar o de sólo consumidores, la verdadera participación ciudadana es activa, consciente de su entorno y busca el bien común, logrando que el gobierno implemente programas más eficientes.

A continuación se hará referencia a la planeación, la programación y los proyectos ubicándolos en el contexto municipal. Para ello existen dos ordenamientos principales en esa materia, uno de ellos es el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), y el segundo el Plan de Desarrollo Urbano Municipal (PDUM), de los cuales se darán referencias generales y para efectos de esta investigación se revisará al primero en cuanto al rubro de obra pública, los mecanismos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación. Al segundo porque a este corresponde el ordenamiento territorial que incluye la planeación de vialidades.

2.3.2 Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez

En la elaboración del PDM ³² para el periodo 2009-2012, se habló del fortalecimiento de la gobernanza. En este sentido, las obras viales se constituyen como programas y proyectos que conforman a este primer ordenamiento. Especialmente en obra vial se observan fenómenos como la petición ciudadana para la realización de la misma; sin embargo la decisión de realizar o no la obra queda únicamente en manos del Cabildo municipal.

³² El artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal menciona actualmente que el PDM debe ser aprobado y publicado dentro de los primeros tres meses, en el 2009 la disposición era dentro de los primeros cuatro meses de la administración. El 14 de diciembre del 2009 la presidencia emitió el primer acuerdo para la aprobación del PDM 2009-2012, aprobándose en sesión de Cabildo del 16 de diciembre del 2009 con 15 votos a favor, sin votos en contra y seis abstenciones (de la fracción panista). Entre las inconformidades se manifestó no recibir a tiempo el proyecto del plan para hacer modificaciones o su estudio a fondo.

El área encargada de la elaboración del plan fue la Secretaría Técnica y la Coordinación de Planeación y Políticas Públicas de la Presidencia Municipal. El plan se divide en seis capítulos: 1) aspectos generales, 2) diagnóstico municipal, 3) formulación de escenarios, 4) estrategias, 5) instrumentación, 6) sistemas de evaluación del plan y sus programas.

De acuerdo al Sistema de Planeación Democrática Nacional plasmado en el artículo 26 de la constitución general y el 139 de la constitución Mexiquense, para la conformación del plan deben hacerse escuchar diversos sectores teniendo como base los *foros de consulta ciudadana*.

El PDM 2009-2012 señala que para la elaboración de los compromisos que el gobierno asumió con la población y la elaboración del diagnóstico municipal, primero se recogieron las principales demandas y opinión ciudadana expresada a la alcaldesa durante la campaña electoral. En segundo lugar se realizó una encuesta ciudadana.³³ Se expresaron como temas principales la seguridad pública, desarrollo social, desarrollo económico municipal, agua potable y desarrollo urbano.

De ahí que los principales rubros en los que se asumen compromisos gubernamentales puntuales fueron divididos en directrices: directriz 1, seguridad pública e integridad ciudadana; directriz 2, desarrollo social equitativo; directriz 3, desarrollo municipal y seguridad ambiental; directriz 4, fomento económico y la competitividad y; 5, administración responsable y transparente.

En el capítulo de las estrategias y con base en el diagnóstico se elaboró la Misión y Visión del municipio.

³³ Se aplicó una encuesta del 22 de septiembre al 3 de octubre de 2009. Se encuestó únicamente a personas que residen en el municipio. De los cuales 182 fueron mujeres y 218 hombres, mayores de 18 años. Para fines de estratificación, se dividió al municipio en cuatro grandes zonas geográficas (popular, industrial, rural y residencial) (Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012: p 57).

Misión. Decidir y actuar siempre bajo los principios de honestidad, eficiencia, eficacia, inclusión y rendición de cuentas, con el propósito de impulsar el desarrollo municipal y mejorar la calidad de vida de los naucalpenses.

Visión. Que la sociedad naucalpense y el gobierno municipal colaboren para la preservación de un ambiente seguro, competitivo, sustentable y equitativo que garantice el bienestar social. (Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012: 74).

Posteriormente en el plan se hace una división por pilares en los que se agrupan los objetivos que sumados ayudarán a lograr la misión y visión. Los pilares son a) seguridad social, con 15 objetivos; b) seguridad pública, 6; c) seguridad económica, 12 y; d) seguridad integral, 6 objetivos.

Cabe mencionar que existen políticas públicas en las que intervienen distintos órdenes de gobierno, lo que se traduce en relaciones intergubernamentales y relaciones intragubernamentales. En ese sentido el Sistema de Planeación Democrática Nacional señala que deben propiciarse los mecanismos para que las políticas públicas sean eficaces. El PDM de Naucalpan considera estas políticas con base en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y el Plan de Desarrollo del Estado de México (2005-2011).

Siguiendo ese ejercicio, se identificarán las políticas que guían la construcción de obra pública en los distintos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Para esta investigación se considera, aunque parece obvio, la obra vial de impacto significativo como obra pública. En estas políticas, que a continuación se presentan, la obra pública es identificada como infraestructura y está ligada al desarrollo económico.

1.- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el eje Economía Competitiva y Generadora de Empleo, apartado Infraestructura para el Desarrollo:

El objetivo primordial del Plan Nacional de Desarrollo en esta materia es incrementar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura, de modo que al final de la presente administración, México se ubique entre los treinta países líderes en infraestructura de acuerdo a la evaluación del Foro Económico Mundial. Sin embargo, no basta con incrementar los montos de inversión. Es necesario también establecer mecanismos para garantizar el mejor uso posible de los recursos y que los proyectos se desarrollen en tiempo y forma.

Esto implica revisar todas las etapas de desarrollo de los proyectos de infraestructura, desde las de planeación y evaluación hasta las de presupuestación, contratación y ejecución, con el fin de lograr que los proyectos que se desarrollen sean los de mayor rentabilidad social y económica, y que no se incurra en retrasos y sobrecostos innecesarios (Gobierno Federal, 2012).

2.- Por su parte el Plan Estatal de Desarrollo (2005-2011), en su pilar número 2, Seguridad Económica, apartado de Prospectiva, señala textualmente:

La infraestructura tendrá una alta prioridad en la consolidación de una política estatal, regional, metropolitana y municipal para mejorar los servicios de transporte, comunicaciones, agua, drenaje, electrificación, alumbrado público, pavimentación y obra pública, que serán el sustento para el desarrollo industrial y la construcción de viviendas; para lo cual se formulará un programa sexenal de infraestructura y equipamiento con el objeto de priorizar las demandas sociales regionales, metropolitanas y sectoriales, y definir la relación de obras, costos, fuentes de financiamiento y participación de la sociedad.

Asimismo, será fundamental concretar alianzas y acuerdos en las instancias legislativas, conformadas hoy de manera plural por distintas fuerzas políticas y, mediante decisiones administrativas, promover una atmósfera favorable para las inversiones, especialmente en materia de obra pública concesionada, para generar empleos y contribuir a reducir la pobreza y la marginación.

Esto significa que el financiamiento de la obra pública y de los programas sociales deberá tener un origen distinto al endeudamiento del estado y que pueda presentarse una reducción en la capacidad de inversión pública.

(...) no se han aprovechado esquemas alternativos de financiamiento como las alianzas público privadas o esquemas para realizar proyectos a partir de la gestión de recursos de programas federales.

3.- Por su parte el PDM Naucalpan 2009-2012 señala en la Directriz de desarrollo municipal y seguridad ambiental:

- a) Las políticas públicas sumadas a la acción ciudadana el compromiso del sector privado y un gobierno responsable pueden producir un gran impacto en el desarrollo de las regiones urbanas y en el bienestar social.
- b) Política de infraestructura y equipamiento urbano: La infraestructura consiste en la obra pública realizada dentro del territorio y en beneficio del desarrollo general del municipio. Más específicamente se refiere a la planeación del desarrollo urbano y al ordenamiento territorial para orientar el crecimiento inevitable de asentamientos humanos.

En la directriz de administración responsable y transparente:

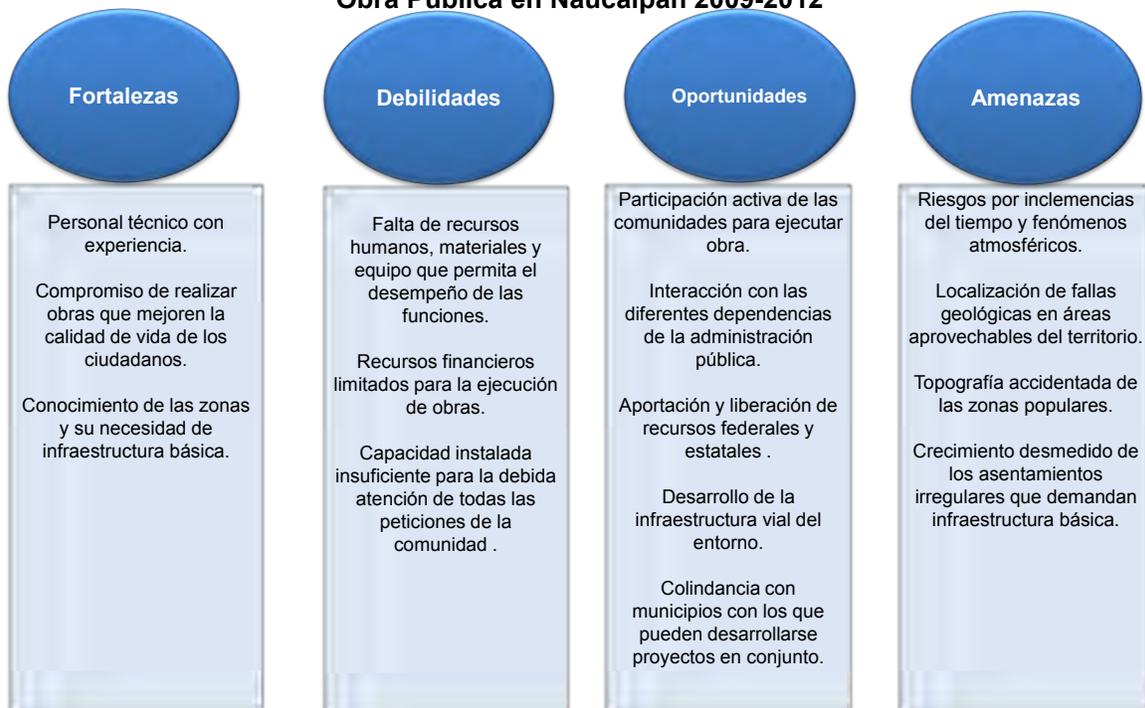
Comprometer a todos los actores en la identificación de necesidades de desarrollo y en el establecimiento de prioridades. Una adecuada

gestión gubernamental implica la inclusión y representación de todos los grupos de la sociedad en la definición y consecución de los objetivos comunes.

Vale la pena mencionar que en el PDM se hizo un análisis FODA de varios de los temas que los ciudadanos manifestaron como prioritarios, entre ellos la obra pública.

Figura 2.6

Matriz de análisis Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas , FODA, para la Obra Pública en Naucalpan 2009-2012



Fuente: H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez (2010), Plan de Desarrollo Municipal, pp. 53-54, <http://www.naucalpan.gob.mx/publicaciones/pdm/index.html> (consultado el 5 de agosto de 2012)

Así pues, se pueden determinar las siguientes características compartidas entre los órdenes de gobierno en materia de obra pública:

- 1.- Es infraestructura y contribuye al desarrollo económico.
- 2.- Se necesitan otros esquemas para su financiamiento.
- 3.- Es necesaria la participación de otros sectores en la identificación de las obras prioritarias.

Algo que llama la atención es que la política federal pareció estar más encaminada a cumplir con estándares internacionales que a la detección real de las obras necesarias y la medición del impacto comunitario que estas tendrán. Una situación similar sucede con el caso de estudio de esta investigación, y específicamente en el año 2010, en el cual Naucalpan obtuvo el primer lugar en el Estado de México, por concepto de obra pública.

En materia de política estatal está claro que un nuevo esquema para evitar el endeudamiento de este y de los municipios, son las asociaciones público-privadas, figura jurídica por cierto aceptada en la recién aprobada Ley de Asociaciones Público Privadas. En los tres órdenes de gobierno la participación de otros sectores, especialmente el privado, es deseable y se fomenta.

2.3.3 Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Naucalpan de Juárez

Un PDUM es un instrumento de planeación que permite elaborar un diagnóstico a partir del cual se podrán generar análisis prospectivos que generen un desarrollo territorial óptimo. Aunado a ello, y que es motivo de interés por la investigación que se desarrollará, es que este plan contempla las principales obras a realizar.

Al igual que para la elaboración del PDM, se debe contemplar la participación social³⁴. En ese sentido en el mes de mayo de 2010 la alcaldesa convocó a un foro para que los ciudadanos externaran su opinión, y para modificar el anteproyecto del plan de desarrollo urbano. Para ello se instalaron urnas en el palacio municipal.³⁵

³⁴ El ordenamiento legal correspondiente es el Código Procedimientos Administrativos del Edomex Libro Quinto, Título segundo, De la planeación urbana, capítulo primero, del sistema estatal de planes de desarrollo urbano.

³⁵ En su primer informe de gobierno la alcaldesa comentó que al 2010 se habían realizado dos audiencias públicas, consultas ciudadanas, siete reuniones regionales, 112 reuniones con las autoridades auxiliares. Recibió 975 propuestas por escrito. Declaró la asesoría de consultores nacionales e internacionales expertos en el tema. Algo que llama la atención es que la alcaldesa dijo que los resultados de este ejercicio se publicaron en periódicos a nivel nacional y local.

El trienio 2009-2012³⁶ no tuvo un plan de desarrollo urbano actualizado, ya que hasta ese momento no se contó con el dictamen de congruencia (emitido por el gobierno del estado, lo cual lleva desde el 2007 hasta 2013, 7 años de retraso). En la página web de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México existe una pestaña para consultar los planes de desarrollo urbano de los 125 municipios del estado. El plan que aparecía hasta el 2011 para el caso de Naucalpan era aun el del trienio 2003-2006³⁷ para el 2013 ya no aparece ninguno.

El dictamen de congruencia consiste en determinar los elementos de congruencia entre el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y sus respectivos parciales con los Planes de Desarrollo Urbano de competencia municipal (Secretaría de Desarrollo Urbano del Edomex, 2010).

El gobierno municipal en cuestión solicita el dictamen al titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano estatal anexando el anteproyecto. Es importante contar con el

³⁶ El 28 de junio de 2007, se aprobó un Plan de Desarrollo Urbano que contemplaba entre otras obras, un Plan Parcial Intraurbano San Mateo Nopala Zona Sur y el Plan Parcial Intraurbano de los Lotes 17 y 18 del Fraccionamiento Lomas Verdes. Para ese momento no se logró el dictamen de congruencia por parte de la autoridad estatal debido a que no se podía corroborar si se habían realizado el número de consultas públicas necesarias.

El 11 y 12 de agosto de 2009 se aprobó la propuesta de actualización del plan.

El 17 de marzo de 2010 se turnó a la comisión edilicia de Desarrollo Urbano el seguimiento de los acuerdos derivados de la sesión de agosto del 2009, así como la continuación de los trabajos. Básicamente consistían en la actualización del plan. El 7 de abril del año citado se reunió la mencionada comisión. El 8 de abril la presidencia emite el acuerdo para autorizar a la Dirección General de Desarrollo Urbano que continuara con la actualización del plan. La titular de la dirección de Desarrollo Urbano remitió a la Secretaría del Ayuntamiento las modificaciones, este a su vez lo remitió a la Comisión Edilicia Correspondiente.

El 27 de octubre del 2010, se reunió nuevamente la Comisión Edilicia cuyo resolutive fue someter a votación del Cabildo el acuerdo para la modificación del plan.

El 28 de octubre fue aprobado el Acuerdo por el que se autorizó la modificación al plan (16 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones). Parecido al sentido de la votación en la aprobación del PDM, algunos ediles argumentaban poco tiempo de envío de la información para su correcto análisis, y que no se había tomado el parecer de varios sectores.

³⁷ Un dato considerable es que en su 6º informe de gobierno el Lic. Enrique Peña Nieto (gobernador del Edomex hasta ese momento) señaló que se había emitido el dictamen de congruencia para el Municipio de Naucalpan.

dictamen referido para que los planes de desarrollo urbano municipales tengan validez jurídica.

El punto de interés dentro de las recomendaciones hechas por la Dirección General de Desarrollo Urbano Municipal, para los trabajos de actualización del plan, es lo correspondiente a vialidad. Ahí se señala que debe diseñarse una estructura vial con prospectiva de 20 años. Sobre todo porque en la última modificación (octubre 2010) se consideró la construcción de distribuidores viales, entronques viales y obras de impacto significativo.

2.3.4 La obra pública municipal

De acuerdo al artículo 115 constitucional se identifican dos principales funciones que deben cumplir los municipios mexicanos: a) la prestación de servicios públicos y b) la realización de obra pública.

Se considera obra pública municipal todo trabajo que realice la administración pública municipal por sí o por medio de terceros, con recursos propios o de manera conjunta con otras instituciones públicas, consistentes en construir, crear, modificar o conservar bienes inmuebles o instalaciones que se utilicen para la prestación de un servicio público municipal o que fomente el desarrollo económico social del municipio o región (Banobras, 2001:15).

Figura 2.7



Fuente: (Salazar, 2009:201)

La obra pública cumple varias funciones: 1) función social: la obra pública impulsa el desarrollo social y el crecimiento económico; 2) función económica: la construcción de obra pública requiere de mano de obra, lo que detona el empleo temporal; 3) función política: en cuanto que se incluya la opinión de los vecinos. En esta función también se incluyen las relaciones intragubernamentales e intergubernamentales.

Los recursos para la ejecución de obra pública pueden provenir 1) de recursos propios y 2) de recursos federales y/o estatales a través de distintos fondos y aportaciones: Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN).

A continuación se describen los elementos de la obra pública municipal:

1.- El proyecto ejecutivo: “la elaboración de un buen proyecto ejecutivo elimina o disminuye las posibles desviaciones financieras, así como las del tiempo de ejecución y de la calidad de la obra” (E-local, 2012).

Al proyecto ejecutivo lo constituyen: a) planos arquitectónicos, b) planos de ingeniería, c) memorias técnicas de cálculos, d) procedimientos de construcción, e) catálogo de conceptos, f) tarjetas de precios unitarios, g) explosión de insumos, h) presupuesto de la obra por conceptos y partidas, i) programa de ejecución física y financiera de la obra y, j) programas de utilización de recursos humanos, maquinaria y equipo.

2.- Naturaleza jurídica de la obra: respecto a la adjudicación de la obra, la principal clasificación que a continuación se presenta depende sobre todo del monto total, esta puede ser:

a) Adjudicación directa: es la asignación de un contrato que se otorga al contratista, previo análisis y calificación de los precios unitarios de los conceptos del catálogo proporcionado por el municipio.

Padilla en su ensayo “Servicios públicos municipales y la obra pública” considera a la pavimentación y bacheo de calles un ejemplo de aplicación ya que no se requiere de gran inversión financiera ni inversión en recursos materiales y personal especializado.

En el caso mexicano, el personal adscrito a la dirección de servicios públicos municipales o trabajadores de la administración pública municipal son quienes hacen el trabajo y se utiliza la maquinaria disponible.

- b) Licitación: procedimiento administrativo mediante el cual se elige al contratista, de entre los participantes al concurso, que ofrezca el presupuesto solvente más bajo y las mejores condiciones en cuanto a financiamiento oportunidad y demás circunstancias relativas.

En el esquema de licitación se tienen dos vertientes más:

- El contrato de obra pública: cuando la dimensión de la obra rebasa la capacidad municipal para su construcción, se opta por que un contratista la lleve a cabo. Se firma un contrato en donde las partes establecen condiciones y cláusulas. La característica principal es que el municipio paga por el servicio realizado.
- La concesión de obra pública: un particular es el encargado de la realización de la obra. Si el municipio no tiene la capacidad financiera suficiente para la realización de la obra esta es una opción a través de la cual el particular que construye la obra tiene derechos de explotación sobre la misma para recuperar su inversión. Un ejemplo de ello en el Estado de México es el Viaducto Bicentenario (segundo piso del periférico que corre desde el ex Toreo de Cuatro Caminos hasta el kilómetro 44 de la autopista México-Querétaro) concesionado a la empresa española OHL por 30 años.

Para esta investigación es importante tener en cuenta las etapas o fases para la construcción de obra pública (recordemos que la obra vial es obra pública). Ello ayudará a ubicar el momento en que es deseable la participación de los actores.

Figura 2.8

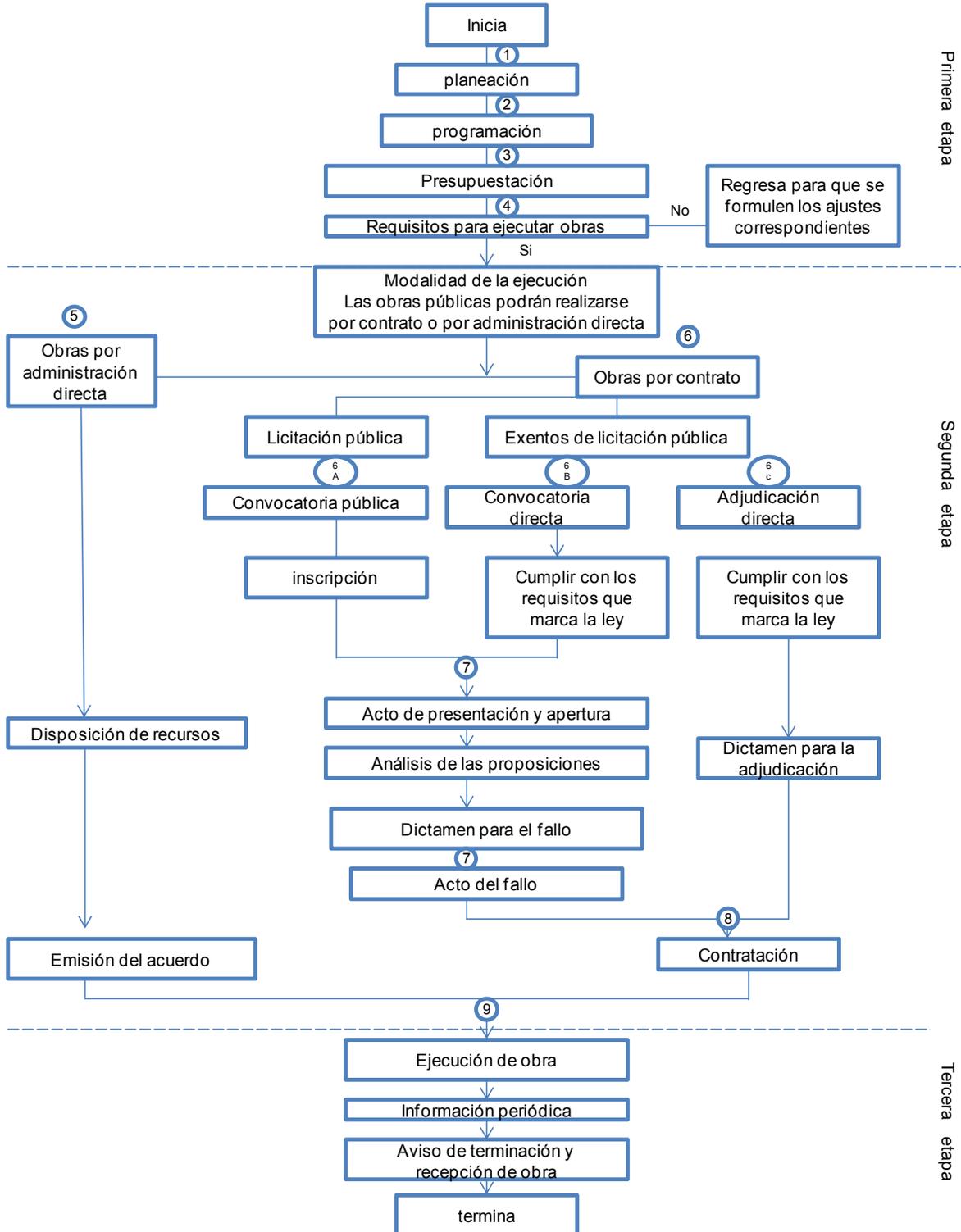


Fuente: elaboración propia con base en Salazar; (2009: 201) y Mora (2006).

Como se puede notar la participación (aunque definida como ciudadana) se incluye en la etapa de diseño y planeación. Es decir, la consulta debe estar presente en la conformación de los planes de desarrollo municipal. En el siguiente apartado se desarrolla la idea.

Figura 2.9

Diagrama de Flujo de la Obra Pública Municipal



Fuente: (Salazar, 2009:36)

2.3.4.1 La obra pública vial

Las obras viales tienen como uno de sus objetivos contribuir a la movilidad de los individuos que residen cerca del lugar de construcción, o aquellos que utilizarán esas vialidades como paso continuo. Actualmente el tema de movilidad de los individuos se encuentra en las agendas de los distintos órdenes de gobierno. En municipios que integran zonas metropolitanas es un tema especialmente sentido ya que en el caso del Estado de México la zona metropolitana del Valle de Toluca y la del Valle de México (ZMVM) agrupa a buena parte de los municipios que concentran más de la mitad de la población total del estado.

Una de las vialidades más importantes de la ZMVM es el boulevard Manuel Ávila Camacho (periférico norte). Es una vialidad primaria y fundamental para el flujo vial y movilidad de pasajeros del Edomex y Distrito Federal. Aunque no es la única opción (se encuentra también la vialidad Gustavo Baz Prada que en algunos tramos corre semiparalela al periférico) sí es la más importante.

El periférico norte atraviesa municipios metropolitanos mexiquenses: Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Cuautitlán Izcalli, pero tiene entronques a otras vialidades primarias como la López Portillo, que conecta con los municipios de Tultitlán, Tultepec, Coacalco y Tecámac. La dinámica demográfica de todos los municipios mencionados demanda vialidades que tengan conexión con las arterias principales.

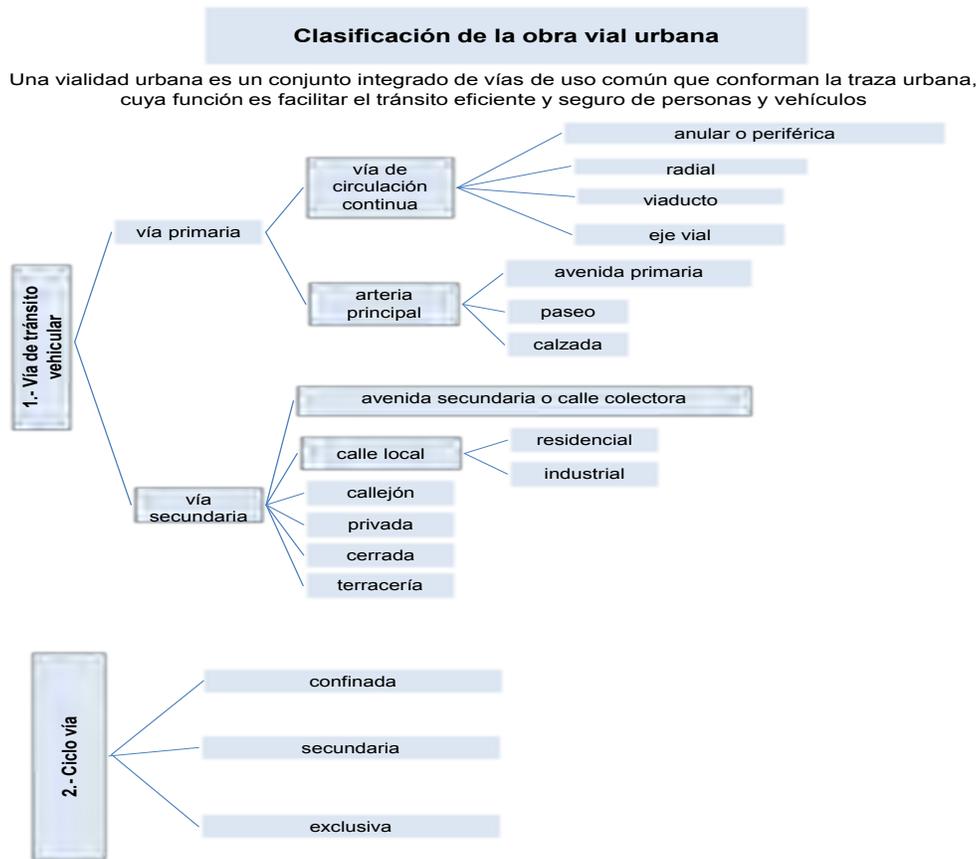
Así pues, la movilidad y la obra pública vial quedan inmersas en la responsabilidad de la planeación urbana. Para Naucalpan, es competencia de la planeación urbana municipal. De acuerdo a la clasificación de los municipios (enunciada en este capítulo) Naucalpan es un municipio con características metropolitanas.

Las obras viales tienen impactos sociales, económicos y ecológicos. Es por ello que se requiere de análisis detallados para su construcción. Como se señaló

anteriormente, las obras viales están ligadas al tema de movilidad y este lleva también a considerar un problema de tránsito.

La construcción de una obra vial busca mitigar los efectos de un problema de tránsito. En ese sentido se deben agotar las opciones que permitan invertir menores recursos y que implique el menor impacto negativo en la sociedad. Un problema de tránsito se puede resolver a) mediante la construcción de obra, b) aprovechamiento de la infraestructura existente (ensanchar una banqueta, instalar un semáforo, reductores de velocidad, entre otros) y c) la educación vial (peatonal y del conductor).

Figura 2.10



Fuente: diagrama de elaboración propia con base en Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2008), "Señalamiento y dispositivos para protección en zonas de obras viales", Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 11 de abril de 2008, primera sección, México.

Cabe ahora hacer la reflexión siguiente: la gobernanza local de la obra vial de impacto significativo no es: 1) autogestión porque las obras viales no pueden construirse por particulares sin autorización expresa de la autoridad, ejemplo: los

reductores de velocidad. Existe la autogestión como petición de la obra. Esta consiste en que previo consenso de los vecinos se hace la petición a la autoridad correspondiente.

2) Tampoco es participación ciudadana o social entendida nada más en las primeras etapas de la matriz que vimos en Canto (2008). Aunado a que, en el marco jurídico la participación ciudadana no aglutina aún a otras figuras, o sectores, como nosotros lo manejamos de acuerdo a lo esbozado en el capítulo 1. Así pues, retomando las etapas de la obra pública, vistas anteriormente, nos centraremos en la etapa de planeación y diseño, ya que se considera que la gobernanza en estas es fundamental para llevar a término exitoso la misma.

Figura 2.11



Análisis de la situación actual del municipio para poder definir qué actividades deben hacerse en relación con determinado rubro.

La planeación toma en cuenta aspectos financieros, técnicos y sociales de una obra, de tal manera que el proyecto resultante sea el más conveniente desde el punto de vista económico, técnico, ecológico y operativo.

Es en esta etapa en donde cabe la participación ciudadana.

Se deben atender los temas relacionados a las percepciones de los actores.

En esta etapa se forman las opiniones y es posible que se obtengan respuestas negativas. Puede existir un juego de suma cero (en donde alguien va a ganar lo que otro pierde) Sin embargo es una etapa que no debería saltarse la autoridad correspondiente ya que serán los habitantes de la zona prevista para la construcción quienes recibirán el impacto de la misma.

Se incluye no sólo la participación de la población de impacto sino también puede incluirse la opinión de expertos en el tema. Es aquí donde apelamos al enfoque de gobernanza en donde actores de los diversos sectores puedan participar en el diseño y planeación de la obra.

Fuente: Elaboración propia con base en Salazar; (2009: 201) y Mora (2006)

La planeación de una obra pública requiere de la teoría de la sensibilidad política, así como la experiencia y conocimientos técnicos. Además debe seguirse un proceso lógico y realista desde que surge o

se manifiesta una necesidad social, hasta que por medio de las obras públicas se le da satisfacción (Banobras, 1989: 37).

Así pues, en este apartado se han establecido como prioritarias las etapas de diseño y planeación de obra y es, en donde se cree que la gobernanza tiene especial relevancia. El cambiar de esquemas en la forma de diseñar las obras debe estar acorde al nuevo contexto económico, demográfico y ambiental.

Otro factor importante, que se añadiría al párrafo anterior, es el marco jurídico, ya que sabemos que la administración pública se rige por el principio de legalidad. Cualquier acción propuesta para mejorar los esquemas de diseño y planeación de obra deben quedar contemplados en la legislación vigente.

En este capítulo se desarrolló lo concerniente a la obra pública municipal y obra vial municipal, para conocer el contexto y la dinámica en la que Naucalpan queda inserto, ya que en el próximo capítulo se abordará el diseño de la investigación para el estudio de la obra vial bajo el enfoque de gobernanza local.

El momento de planeación y diseño de la obra pública es importante, ya que esta sí considera la participación y específicamente la participación ciudadana. En ese sentido cualquier actor de los sectores de la gobernanza (público, social y privado) tienen cabida como ciudadanos interesados en un proceso que les concierne. Como ya anotamos al momento (2012) el municipio no cuenta con un Plan de Desarrollo Urbano Municipal actualizado. Sin embargo, al 2010 ocupó el primer lugar por concepto de obra pública a nivel estatal y programó para ese ejercicio 18 obras viales. Esto se convierte en interés de esta investigación.

CAPÍTULO 3: EL CUBO DE LA GOBERNANZA LOCAL. PROPUESTA DE METODOLOGÍA APLICADA PARA EL EXAMEN DE LA OBRA VIAL DE IMPACTO SIGNIFICATIVO EN NAUCALPAN DE JUÁREZ.

En capítulos precedentes se han abordado las principales aportaciones del enfoque de gobernanza y se ubicó contextualmente al objeto de estudio: la obra pública vial de impacto significativo.

95

El uso de los recursos públicos demanda transparencia y rendición de cuentas. Demanda también la participación de diferentes actores para lograr resultados que favorezcan a la mayoría de las partes. Ello se traduce en una nueva forma de gobernar en donde tengan cabida las demandas sociales y el consenso en la identificación de necesidades básicas: esa es la gobernanza.

En este capítulo se abordan las herramientas y técnicas de investigación que han sido utilizadas durante el estudio; se conocerán los objetivos, límites y alcances de la investigación.

El objetivo general fue examinar con un enfoque de gobernanza el diseño de la obra vial de impacto significativo en Naucalpan de Juárez en el 2010. El primer paso fue tener la certeza de existencia de gobernanza en el diseño de un proyecto de obra pública vial. Nuestro universo de estudio fue el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, la unidad de análisis el distribuidor vial El Molinito. El alcance de la investigación es exploratorio, no experimental con enfoque cualitativo y tuvo como herramienta de investigación al análisis de contenido.

Se revisaron las posturas de algunos autores respecto a la gobernanza basados principalmente en bibliografía, hemerografía y documentos electrónicos, al igual que documentos oficiales impresos y electrónicos. Para el análisis de contenido se propuso la integración de dimensiones a partir del modelo del cubo de la gobernanza local, el cual explicamos en este capítulo.

3.1 El diseño de la investigación cualitativa. Técnicas y Herramientas.

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo. Reese, Kroesen y Gallimore (2003) mencionan que normalmente las preguntas cualitativas son exploratorias. El término gobernanza y sus postulados forman parte del discurso actual de varios gobiernos, impulsados por los organismos internacionales y su defensa por la inclusión de otros actores en la toma de decisiones, ejecución de acciones y vigilancia de los resultados.

A pesar de ello, la pregunta de investigación, y en ese sentido el alcance de la investigación fue exploratoria, ya que la revisión de la literatura para la conformación del estado del arte indicó que la cuestión de la obra vial no ha sido abordada desde este enfoque. La literatura consultada aborda a la obra pública entendiendo a la gobernanza como *Buen Gobierno* y haciendo hincapié en las licitaciones públicas para la construcción de la misma; la gobernanza contribuiría en la reducción de la corrupción en el proceso.

El enfoque de esta investigación es integral no se ve a la gobernanza únicamente como un medio para reducir la corrupción, sino como una nueva forma de gobernar. No fueron las licitaciones públicas sino el proceso de concepción de la obra pública, un momento decisivo y sus actores lo que abordamos. La pregunta de investigación: ¿La obra vial de impacto significativo El Molinito se diseñó con un enfoque de gobernanza local? La pregunta relaciona las variables gobernanza y obra vial en una etapa de diseño de la obra.³⁸

³⁸ Con el antecedente de que en los últimos 10 años -a partir de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información- la rendición de cuentas es un ejercicio cada vez más común. La inclusión de la participación ciudadana en la conformación de los planes de desarrollo municipales, reflejan un impacto en las decisiones autoritarias y la jerarquía robusta de sus administraciones- al menos en municipios metropolitanos como lo es Naucalpan de Juárez. Es decir se toma en cuenta la opinión de los actores que se verán afectados o beneficiados (sector social) y quienes tienen conocimiento experto en la materia que ocupe (sector social-privado).

Como se determinó la pregunta de investigación es exploratoria, de igual manera lo fue la investigación. Hernández (1998) comenta al respecto que el enfoque que el investigador le dé a su estudio determina cómo se iniciará éste.

Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes (Hernández, 1998: 58).

Las técnicas y herramientas para la realización de investigación cualitativa: la observación, la entrevista, el grupo de enfoque y el análisis de contenido, permiten a los estudiosos de los fenómenos publiadministrativos recopilar los datos necesarios para comprobar la hipótesis de investigación, pero también ayudan a contextualizar un fenómeno y entenderlo como un todo influenciado por factores externos e internos.³⁹

En esta investigación se optó por el análisis de contenido, ya que se pretendió encontrar por cada sector que se describe en el enfoque de la gobernanza (público, privado y social) a los actores que se vieron involucrados y la manera en que lo hicieron (cubo de la gobernanza local). No se podría entrevistar a quien no se conoce. Se debía tener la certeza de quiénes realmente tuvieron participación en la planeación y diseño de la obra vial El Molinito.

La investigación es transversal (corte de tiempo definido 2010), sin embargo a través de la observación no participante a lo largo de varios meses, se tuvo el primer acercamiento y percepción del problema de estudio.

³⁹ Para el 2010 Naucalpan obtuvo el primer lugar a nivel estatal por concepto de obra pública. Los gobiernos municipales mexiquenses encabezados por el PRI enarbolaron como bandera el cumplimiento de los compromisos firmados ante notario en época de campaña. Compromisos que en la mayoría de los casos se tratan de obras públicas. Por otro lado para el 2011 se aproximaba la elección de gobernador. Se debía cumplir con los compromisos establecidos en la campaña en tiempo y en forma, para lo cual contaban con poco más de un año a partir de su toma de posición (2009). Así pues en el caso de Naucalpan el 2010 era un año decisivo en la construcción de obra pública.

3.1.2 Análisis de contenido como herramienta para el estudio de la gobernanza local.

Una vez que se han ubicado el alcance, el carácter de la pregunta y seleccionado los métodos propios de la investigación cualitativa –en este caso el análisis de contenido- es necesario comenzar el proceso de recolección y análisis, “los datos no ‘hablan’, se los hace hablar” (Reguillo, 2003: 36). Reguillo (2003) identifica tres tipos de textos que se pueden utilizar en la investigación:

- El primero, la confrontación entre la perspectiva del tema a investigar y lo que otros autores han dicho; ello queda manifiesto en el capítulo uno, principalmente en donde se rescatan las aportaciones en torno al enfoque de gobernanza y la gobernanza local.
- El segundo texto es lo que realmente sucede, los datos que existen. Para la obra vial de impacto significativo es necesario considerar un capítulo que ubique geográfica, temporal y contextualmente al lector. Esto lo abordamos en los capítulos tres y en el siguiente a este.

De manera similar se trabajó el contexto municipal a través de la descripción del orden jurídico y administrativo respectivo, tales como los reglamentos, planes, programas y proyectos en la materia que nos ocupa.

- El tercer tipo de texto que se desarrolla en una investigación es la confrontación entre la teoría y los datos encontrados en la realidad. Ello permite comprobar la hipótesis de investigación. Con base en la teoría consultada, principalmente publicaciones de no más de quince años y varias de ellas de organismos internacionales como el BM, el PNUD, la Declaratoria de Bases Mínimas para la Gobernanza Local, la Agenda 21 Local, Rhodes (1996), las aportaciones de Mayntz (1998), Cerrillo (2005), Aguilar (2006), Aguilar (2010), y Sánchez (2002) se construye el cubo de la

gobernanza local, el cual integra a las que se convierten en las dimensiones para el análisis del caso.

Las obras viales municipales no constituyen políticas públicas como tal, son la última parte en la jerarquía: son proyectos. Sin embargo, los proyectos también siguen una lógica cíclica para su elaboración, que incluye sin lugar a dudas una definición del problema, ejecución y medición del impacto. Existe un problema de planeación y elaboración del proyecto cuando la obra construida no alcanza los objetivos. “En algunas ocasiones la investigación se centra en analizar cuál es el nivel o estado de una o diversas variables en un momento dado, o bien en cuál es la relación entre un conjunto de variables en un punto de tiempo. En estos casos el diseño apropiado (bajo un enfoque no experimental) es el transversal o transeccional” (Hernández, 1991:186).

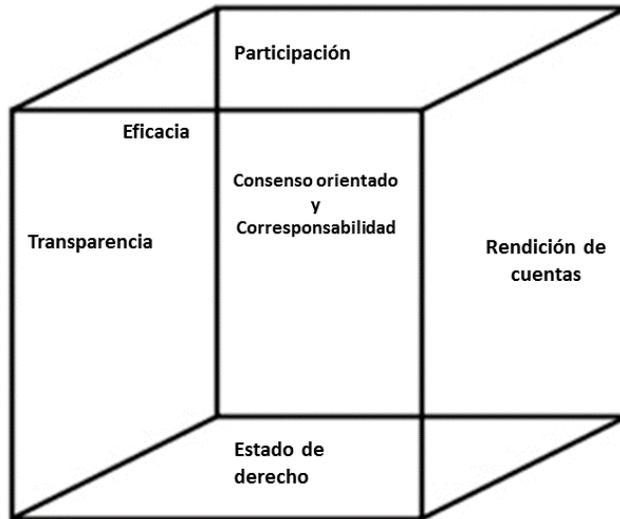
3.1.3 Categorización y fuentes de consulta

Cuando hemos elegido un tema que será objeto de investigación, se tiene la oportunidad de analizar científicamente un problema. Siguiendo el orden de ideas, es fundamental estructurar el pensamiento de tal manera que nos permita abordarlo coherentemente. Parsons (2009) ve en los modelos, mapas y metáforas una forma de organizar las ideas y los conceptos. Sin embargo, también se debe ser cuidadoso, ya que como todo esquema o modelo se tiende a simplificar la realidad, por eso es importante contextualizar.

La propuesta de modelo para esta investigación es el cubo de la gobernanza local, cuyas dimensiones ayudarán a analizar cómo participan los actores de la gobernanza en el diseño del proyecto de obra vial de impacto significativo en Naucalpan de Juárez, específicamente el distribuidor vial El Molinito. Al cubo lo conforman 6 dimensiones que juntas forman las dimensiones de la gobernanza local, se toman como referencia las siguientes:

Figura 3.1 Cubo de la gobernanza local

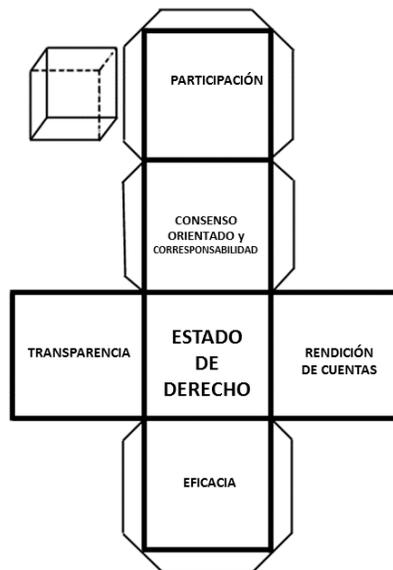
1. Estado de Derecho
2. Transparencia
3. Rendición de Cuentas
4. Participación
5. Consenso orientado y corresponsabilidad
6. Eficacia



Fuente: esquema de elaboración propia con base en el PNUD, BM, Declaratoria de Bases Mínimas para la Gobernanza Local (2011), Mayntz (1998), Aguilar (2006), Aguilar (2010) y Sánchez (2002).

Si se analiza la figura en su plano bidimensional las tres caras que están unidas serán la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho, ya que las dos primeras se dan con base en éste último, por lo que no pueden estar separadas. Ello explica una correlación o primera característica en donde existe una dependencia de las dimensiones.

Figura 3.2 Plano bidimensional del cubo de la gobernanza



Fuente: esquema de elaboración propia con base en el PNUD, BM, Declaratoria de Bases Mínimas para la Gobernanza Local (2011), Mayntz (1998), Aguilar (2006), Aguilar (2010) y Sánchez (2002).

El modelo de “cubo de la gobernanza local” se propone debido a que las “caras del cubo” se ensamblan en un todo que da como resultado: la gobernanza local. Sin embargo si alguna de estas caras falta (sobre todo aquellas que en su figura de un plano bidimensional no se encuentran unidas), la percepción sigue siendo la misma, es un cubo. En el caso de la gobernanza el ideal es que todos estos elementos converjan para garantizar su existencia.

Retomando a Parsons (2009), y sus aportaciones sobre el trabajo con modelos, él advierte que cuando se trabaja en la construcción de uno se deben tomar en consideración diversos aspectos para que este sea válido, entre lo más importante es cuánto explicará, si aporta algo diferente y si enriquece la comprensión del tema. El alcance explicativo que se obtendrá con el modelo propuesto será identificar a los actores de la gobernanza por sector y la manera en que participaron. Ello se explica a través de las 6 dimensiones que forman al cubo.

La gobernanza es un proceso completo de actores (por sectores)⁴⁰ y formas de actuar (dimensiones) en donde exista un interés y objetivo común. Dentro de los objetivos de la investigación es identificar a los actores por cada uno de los sectores que intervinieron en la toma de decisiones para que se aprobara el proyecto de construcción del distribuidor vial estudiado. De igual manera se considera la forma en que actuaron e interactuaron entre ellos, esta queda estipulada en las dimensiones del cubo de la gobernanza local; las dimensiones

⁴⁰ El sector público está integrado por las acciones y actores del poder ejecutivo, legislativo y judicial en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal y sus organismos centralizados, paraestatales y desconcentrados.

Al sector privado lo integran las empresas con fines de lucro de alguna de las ramas económicas: sector agropecuario, sector industrial y sector servicios.

El sector social se conformó por aquellas organizaciones no gubernamentales y privadas sin fines de lucro (que es lo que distingue a este sector del privado). En este sentido hablamos de asociaciones, fundaciones y colegios de profesionistas. De igual manera se incluyen los ciudadanos.

Cabe hacer la aclaración que las universidades o centros escolares estarán contemplados ya sea en el sector público o privado de acuerdo a su propia naturaleza.

Los partidos políticos y los sindicatos pueden ser considerados dentro del sector social. El debate persiste en cómo clasificarlos. Para efectos de este análisis se consideraron en el sector social.

se aplican para los actores y para el proceso, es decir cómo se comportaron los actores interventores y cómo se llevó a cabo el proceso.

La clasificación de Hernández (1998) y Fernández (2002) coincide en cuanto a la naturaleza de los documentos: quién los escribe y con qué fines. Ello incumbe particularmente porque al tratarse de fuentes secundarias se confía en lo que el autor de la publicación está refiriendo. Fernández (2002) menciona que estas publicaciones se ven afectadas por la percepción que el autor tiene del fenómeno. Esto ocurrió en el caso de la hemerografía y los videos ya que las actas de sesión de cabildo, constituyen documentos oficiales, sobre todo tratándose de la versión estenográfica en donde quedan plasmadas las intervenciones de los ediles y la alcaldesa, sin alteraciones.

Como principales fuentes de información se tuvo a los documentos institucionales: planes, proyectos y actas de cabildo en donde encontramos la versión oficial del fenómeno. En el proceso de licitación de la obra se identificaron a algunos de los actores interventores. Un ejercicio que aportó información fue contrastar las actas de sesiones de cabildo -en cuyo orden del día se incluyó algún punto relativo al distribuidor vial El Molinito -.

Las fuentes hemerográficas también fueron un medio para conocer el parecer de los sectores social y privado. Arrojaron sobre todo la percepción de los ciudadanos sobre el estado de la obra en los momentos previos a la construcción. Se identificaron como los principales documentos de análisis:

Tabla 3.1 Documentos de análisis

Documentos	Individuales	Grupales	Número de materiales por consultar
Escritos personales			
Escritos Personales	Reportajes periodísticos		Varios diarios de circulación nacional: El Universal, La Jornada, Milenio y Reforma, todos para el Edomex.

Escritos grupales			
Registro en archivos públicos y materiales organizacionales		Planes Programas Actas de Cabildo Minutas Gacetas municipales	Un Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012. Un plan de desarrollo urbano (no vigente). Un programa trianual de obra pública municipal, 2009-2012. Un programa de obra vial 2010. Actas de Cabildo y Gacetas municipales (varias).

Fuente: elaboración propia con base en la información total que se consultó. Se hace una clasificación y conteo general.

Los documentos oficiales se obtuvieron a través de Transparencia Municipal. Se solicitó información a la Dirección General de Obras Públicas, a la de Desarrollo Urbano y a síndicos y regidores participantes en las comisiones de obra pública y vialidad y transporte. Las fuentes hemerográficas se obtuvieron vía web y archivos de datos de prensa escrita.

Una vez recopilada la información, la creación de dimensiones analíticas (las dimensiones que integran al cubo) fue un paso fundamental para el análisis de contenido, estas son acorde con las variables que construyeron nuestra hipótesis: la gobernanza y la obra vial de impacto significativo.

Trabajar con las dimensiones implica un trabajo de definición de cada una de estas. La función principal es lograr que las dimensiones guarden relación entre sí, pero que entre ellas no se repitan. Retomando el objetivo de las dimensiones para a) clasificar la información, b) identificar formas de comportamiento de los actores y c) forma en que se realizó el proceso y de esta manera englobar los componentes principales del enfoque de gobernanza.

Tabla 3.2 Dimensiones analíticas del cubo de la gobernanza local

A continuación se desglosan las dimensiones que integran al cubo de la gobernanza local. Se definen y se delimitan de acuerdo al contexto de la obra vial El Molinito.

1.- Estado de derecho
<p>“...El Estado de derecho reposa sobre dos pilares fundamentales: la limitación de la acción gubernamental por medio de leyes y reivindicación de una serie de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos” (Rodríguez, 2001:35).</p> <p>Legislación y reglamentación vigente respecto al procedimiento para la construcción y mecanismos para la participación.</p> <p>Identificar si alguno de los actores solicitó formalmente la obra.</p>
2.- Transparencia
<p>“Cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (Cossío, 2008:100).</p> <p>“La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (Vergara, 2008:17).</p> <p>Se hicieron solicitudes o no de información respecto a los proyectos. Se contestaron las solicitudes de información. Qué información se proporcionó.</p>
3.- Rendición de cuentas
<p>“Proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”(Ackerman,2008:16).</p> <p>“...Bajo criterios <i>políticos</i> (cursivas originales), la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas (...)” (Schedler, 2008:31).</p> <p>Para la investigación se entenderá como dar a conocer o justificar las acciones gubernamentales, sin que necesariamente el ciudadano lo solicite. Mecanismos para dar a conocer los proyectos: Página web. Gaceta. Reunión con vecinos. Impresos varios (lonas, volantes). Qué información se proporcionó</p>

4.- Participación
<p>“Participar, en principio, significa “tomar parte” (comillas originales): convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona” (Merino, 2003:9).</p> <p>“Participar, entonces, se entiende como la acción de tomar parte con otros para el logro de uno o varios objetivos” (Palma, 2007:20). El autor refiere la importancia de participar en las decisiones públicas que afectan su entorno.</p> <p>Identificar si esta fue dirigida o no. Se solicitaron reuniones por parte de alguno de los sectores. Se reunieron sí o no.</p>
5.- Consenso orientado y corresponsabilidad
<p>La Real Academia Española define al consenso como un “acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos”.</p> <p>En cuanto a la corresponsabilidad la refiere como “responsabilidad compartida”.</p> <p>La responsabilidad compartida es pues corresponsabilidad: responsabilidad asumida por las partes que intervienen en el espacio público, para lo cual necesitamos tener un objetivo común por el cual echar a andar 1.- los mecanismos estatales y recursos 2.- los recursos de la sociedad (que no necesariamente son económicos). Cuando se habla de corresponsabilidad se debe considerar que los individuos al vivir en sociedad son conscientes del impacto de sus acciones en el espacio público, la mayoría de nuestras acciones individuales tienen un impacto en las colectivas. Se quiere ser receptor del beneficio pero no aceptamos aportar insumos para recibirlos.</p> <p>Se buscó identificar si se alcanzó un acuerdo por consentimiento de la mayoría de los miembros que integran un grupo.</p> <p>Si hubo manifestaciones por diversos medios de los sectores involucrados en contra o favor del proyecto.</p> <p>Si se designaron tareas y compromisos específicos a los involucrados.</p>
6.- Eficacia
<p>“Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos” (OECD, 2002:20).</p> <p>Buscamos conocer si se alcanzaron los objetivos planteados. Construcción o no de la obra.</p>

Fuente: elaboración propia.

En esta tabla se ubican a los actores por sector de la gobernanza:

Tabla 3.3 Actores por sector

Sector	Actores
Público	Se buscó detectar la participación de: Órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. Poder ejecutivo, legislativo y judicial. Comité Interno de Obra Pública Naucalpan. Integrantes del Cabildo de Naucalpan. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal –COPLADEMUN-. Autoridades auxiliares, Consejo de participación ciudadana y delegados. Universidades Públicas o instancias académicas públicas.
Social	Asociaciones civiles, colegios de profesionistas, organizaciones no gubernamentales.
Privado	Empresas con fin de lucro Universidades o instancias académicas privadas.

Fuente: elaboración propia.

Una vez que se delimitaron conceptualmente las dimensiones se planteó la matriz de análisis que se presenta a continuación. Esta etapa permitió establecer relaciones de corresponsabilidad entre actores y la manera de comportarse. La matriz integró los resultados que permitieron hacer el examen y análisis objetivo de la investigación.

Se observa que la matriz identifica a los actores que intervinieron en el diseño de la obra. De igual manera, en la primera columna de lado izquierdo se incluyen los principales ordenamientos jurídicos consultados de acuerdo a lo señalado en las dimensiones del cubo. Se aprecian dos columnas más que corresponden a los actores por sector cuya participación fue identificada en el proceso de diseño y planeación de la obra vial.

Así pues, nuestra matriz relaciona a nuestros actores por sector y las dimensiones del cubo. Se consideran las opciones: sí aplica, no aplica y sin datos. Corresponde sí aplica en donde la legislación o la evidencia encontrada mencionan algo que le compete a los actores identificados; no aplica, en el caso inverso y sin datos cuando no se obtuvo información al respecto.

Tabla 3.4 Matriz de Análisis

	Sector Público				Sector Privado
	<i>Comité Interno de Obra pública</i>	<i>Dirección General de Obras Públicas</i>	<i>Dirección General de Desarrollo Urbano</i>	<i>Cabildo</i>	<i>Empresa constructora Empresa constructora Consorcio de Ingenieros, Constructores y Consultores (CICSA)</i>
Estado de Derecho					
Procesos desarrollados de acuerdo al Código Administrativo del Estado de México	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica	No aplica	Sí aplica
	Se pudo haber consultado a las asociaciones de profesionistas		No cumplen con el dictamen de congruencia del plan de Desarrollo Urbano Municipal.		
Transparencia					
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Edomex	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica
Bando Municipal	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica
Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Naucalpan	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica

	No dan información	La información se catalogó como reservada	No intervinieron en el diseño y planeación de la obra, dado que el Plan no está vigente	No había información que pudieran proporcionar	El contrato es información catalogada como reservada
Rendición de cuentas					
Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Naucalpan	No aplica	Sí aplica	Sí aplica	Sí aplica	Aplica en lo respectivo al contrato
				El programa de obra se publicó en la gaceta municipal	
Participación					
Reglamento de Participación Ciudadana	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Informada	Sin datos	No	No aplica	No	sin datos
Activa	Sin datos	Sí	No aplica	No	Sí aplica
Consenso orientado y corresponsabilidad					
Se llegó a un acuerdo sobre el proyecto	Sí		No aplica	No	Sin datos
	Entre ellos estuvo la decisión			Indirectamente son corresponsables por no informarse sobre las obras y no tener una participación más directa. Aunado a que son ellos quienes autorizan el programa de obra pública	Diseñaron el proyecto y son corresponsables por los resultados obtenidos hasta ahora

Eficacia					
El objetivo una vez aprobado el plan anual de obra pública es la construcción de la obra	aplica	aplica	indirectamente	aplica	aplica
Conclusión	Todos pudieron intervenir para que el proyecto se llevara a buen término				

En este capítulo se dio a conocer el diseño de la investigación, la metodología y la técnica empleada para llevar a cabo el análisis de la obra vial. Se establecieron las dimensiones de análisis y la codificación que fue utilizada en el procesamiento de los datos, El capítulo metodológico ayuda a clarificar la investigación y a ser un curso de acción. Se abordarán ahora los resultados de la investigación, no sin antes exponer el caso de estudio: el distribuidor vial El Molinito.

CAPÍTULO 4: EL ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA LOCAL: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.

En la actualidad el transporte es una necesidad que se ha ido acentuando en la mayoría de la población, ya sea quienes hacen uso del sistema público o del privado. El crecimiento exponencial del parque vehicular ha provocado entre otros problemas, tráfico y saturación de vías, por ende las acciones gubernamentales y políticas públicas con sentido urbano han puesto especial atención en un tema actual: la movilidad.⁴¹ Este concepto engloba al transporte, con el enfoque particular que se enfoca en las personas y no en los vehículos.

Dentro de las medidas que se toman para mitigar los efectos de un congestionamiento vial son: ampliar las avenidas, colocación de semáforos, construcción de distribuidores viales y pasos deprimidos⁴². En el contexto urbano mexicano se nota que se ha optado por estos dos últimos, ejemplo de ello es la construcción del denominado Viaducto Bicentenario, segundo piso de Periférico y la reciente Autopista Urbana Norte y Sur. Como lo reseña la obra Crónicas del Bicentenario editado por el gobierno del Estado de México, ya desde 1976 un diputado: Julio Zamora Bátiz había señalado que era necesario un segundo piso de la entonces carretera a Querétaro (actualmente Boulevard Manuel Ávila Camacho y parte de la autopista a Querétaro).

⁴¹ En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (DF) se presentó la iniciativa de Ley de Movilidad. Para la elaboración de la misma se contó con la participación de distintos sectores, uno de ellos el empresarial a través de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) DF. Impulsada por la fracción del Partido Acción Nacional (PAN), esta iniciativa promueve una Ley de Movilidad "...que centre sus esfuerzos en el peatón, y no en el desarrollo de infraestructura vial que ha demostrado ser solución más clientelar de alcances limitados" (Palabras de la diputada Laura Ballesteros) (Asamblea Legislativa DF VI Legislatura, 2013). La movilidad es concebida como una práctica social de desplazamiento de todas las personas a través del tiempo y del espacio para acceder a distintos bienes, servicios y destinos de su interés y demanda (Figueroa, 2010: 29 en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013: 19).

⁴² "Un distribuidor vial es un proyecto de construcción el cual ayuda a solucionar el problema de tráfico, puede tener elevados, túneles, varias vías alternas salidas y entradas. Este emplazamiento vial permite el desplazamiento del tránsito vehicular por múltiples vías de circulación y hacia diversos destinos" (ITESM, 2013).

Así pues, desde la década de 1970 se tuvo idea del problema de la vialidad, en una cada vez más creciente urbe. En este sentido se señala que el mal diseño y planeación original de las ciudades ha hecho que en la actualidad sea casi imposible acceder a esquemas de ampliación de las avenidas. Es por ello que la opción de solución a la problemática de vialidades y movilidad en los gobiernos de las metrópolis más pobladas del país, es la construcción de pasos a desnivel y distribuidores viales.

Los pasos a desnivel y los distribuidores viales son soluciones pensadas para el uso del automovilista, lo que no garantiza una disminución en el flujo de tránsito y disminución de tiempos de traslado, ya que las intersecciones quedan bloqueadas nuevamente por los particulares que buscan integrarse a las vialidades. Aunado a ello, la construcción de infraestructura que privilegia el uso del automóvil particular genera también impactos al medio ambiente por el uso de los combustibles.

De ahí que, en el contexto actual, las obras viales de impacto significativo requieren que la planeación del proyecto contemple la participación de otros actores. En el caso del DF esto lo recomienda la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) derivado de un estudio de movilidad, para considerarla como un derecho humano.

Estos hechos hacen evidente la importancia de que las autoridades capitalinas respeten y garanticen el derecho a la consulta y a la participación informada de las personas afectadas por obras de vialidad o transporte, o que tengan intereses en dicho proyecto, previamente a su realización y durante todas las etapas de concreción de la obra, de tal forma que se llegue a procesos de conciliación entre los distintos actores involucrados y potencialmente afectados (CDHDF, 2013:112).

Con este contexto previo, se expone a continuación el caso de estudio.

4.1 Distribuidor vial El Molinito

La denominada zona de El Molinito es simbólica en Naucalpan y conocida particularmente por el giro comercial, ya que los fines de semana se instala un tianguis que ocupa gran parte de las vialidades primarias que conectan a esta zona con otras vialidades importantes como la avenida Primero de Mayo.

La movilidad de los habitantes de la zona se da mayormente usando el transporte público: camiones, microbuses y combis. Sin embargo el uso de transporte privado sí se ha incrementado.

Esta es una zona densamente poblada, con edificaciones no planeadas, suelo de conformación irregular y el paso del Río Hondo sin entubar. Existen algunos rasgos de marginación y vulnerabilidad como desempleo, desintegración familiar, alcoholismo y drogadicción.

Dentro de sus problemas se encuentra el de saturación de las vialidades, en buena parte por los autos estacionados en doble fila, peatones que no utilizan las aceras porque estas están ocupadas por comercios no establecidos legalmente (ambulantes) y, la ausencia de paradas autorizadas para el transporte público.

En el año 2009 fueron programadas diversas obras públicas para ser ejecutadas en el transcurso del 2010. Como se refirió en el capítulo dos, la obra pública, considerada también infraestructura, contribuye al desarrollo de la localidad en donde se construye. La mayor parte de la obra programada para Naucalpan en el 2010 fue por concepto de mejoras a infraestructura ya existente como vialidades, escuelas públicas y mercados públicos.

Tabla 4.1 Comparativo de ingresos y obra pública 2010-2012

	Total de ingresos	Obra pública	Programa trianual
2009	2,541,173,945.85	511,469.87	
2010			676,964,806.00
definitivo	2,662,879,296.00	613,752.84	
real	2,836,268,726.47	297,968. 2	
% del total del presupuesto de egresos		9.89	
2011			680,024,874.96
definitivo	3,286,627,013.00	663,800	
real	3,365,871.70	604,831	
% del total del presupuesto de egresos		*15.6	
2012			689,084,737.04
presupuestado	3,447,249,756.00	565,921,017.00	
			2,046,074,418.00

*Datos válidos para los municipios de la zona A

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Resultados de Cuenta Pública 2011, Municipio de Naucalpan de Juárez, LVIII Legislatura, Estado de México.

En esta tabla lo que interesa mostrar es el comportamiento del presupuesto para obras públicas durante el trienio 2009- 2012 (los recursos son propios, sin considerar las transferencias y aportaciones federales y estatales). El porcentaje del 2011 se encuentra por debajo de la media de los municipios de la zona A (17.4%). De igual manera debe ponerse atención en que las cantidades reales ejercidas no se corresponden con las presupuestadas. Así pues, una de las principales problemáticas en la planeación de la obra pública sigue siendo la presupuestación.

De un total de 18 obras viales programadas para el ejercicio 2010, 4 de ellas tendrían especial impacto debido al presupuesto programado para su construcción, de 660 millones de pesos, pero también porque durante el tiempo de su construcción se presentarían problemas de tráfico que afectarían a los usuarios frecuentes de las vías.

Entre las obras mencionadas, la que ocupa a esta investigación, es el distribuidor vial El Molinito. Esta obra, a pesar de estar programada para iniciar su construcción en 2010 y concluirla en un plazo no mayor a 18 meses, es la única que al 2013 no se había concluido. Para su construcción fueron presupuestados 250 millones de pesos, el 37% del total de las 18 obras. Sin duda una obra ambiciosa, y como en varias ocasiones lo mencionó la alcaldesa en turno, producto de la demanda de la ciudadanía que ella pudo escuchar durante su campaña.

Justamente en el contexto de su campaña una de sus promesas fue “Vivir sin tráfico”. En la que fuese la página web oficial del Ayuntamiento existía un link denominado “compromisos” entre ellos se encontraba el distribuidor en cuestión. La construcción del distribuidor era necesaria porque era un compromiso de campaña. Así lo manifestaban en las sesiones de Cabildo los ediles priistas dentro de sus argumentos a favor respecto a la construcción de las obras, decían que era un compromiso de campaña cumplido. También lo manifestó como petición de la comunidad un acuerdo enviado el 12 de octubre de 2010 que se anexa en esta investigación.

Figura 4.1 Propaganda de campaña donde se aprecia una lona con el eslogan *Vivir sin Tráfico*



Fuente: periódico *Hablemos claro*

http://www.hablemosclaro.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=57:naucalpan-barbaro-y-al-desnudo-&catid=2:estado-de-mexico&Itemid=3 (consultado el 2 de marzo de 2012)

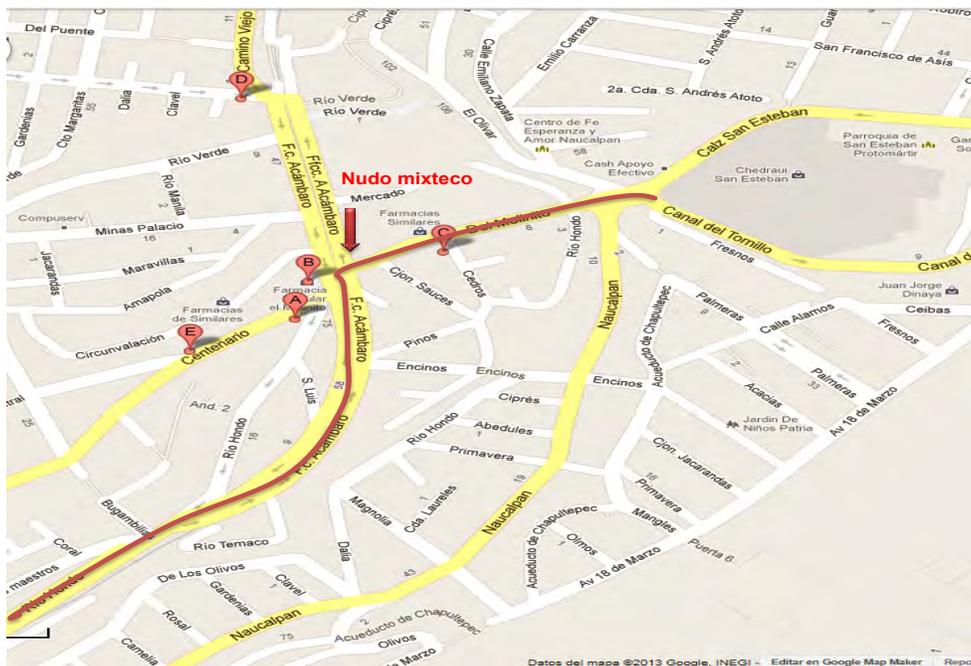
El cuatro de noviembre de 2009, en sesión de cabildo, se solicitó autorización para iniciar los trabajos de estudio de viabilidad técnica, preinversión, proyectos

ejecutivos y diseños de bases de 21 obras *no financiadas* para en lo subsecuente poder integrarlas en el programa de obra. Dentro de estas 21 obras, se encontraba el distribuidor vial El Molinito, hasta ese momento denominado: obra vial en Av. Molinito y Av. Río Hondo.

En sesión de cabildo, del 16 de diciembre de 2009, se aprobó el programa trianual de obra pública (2010, 2011 y 2012). Acto seguido se instruyó a la Unidad de Comunicación Social y a la Dirección General de Obras Públicas para que coordinadas difundieran la información.

El distribuidor fue planeado para resolver el denominado *nudo mixteco*⁴³. Los conflictos vehiculares en la zona de El Molinito son recurrentes. La zona tiene bastante afluencia vehicular y de transeúntes, debido a que se constituye como un centro de abasto comercial e intersecciones viales de varias colonias.

Figura 4.2 Mapa de ubicación del nudo vial



Se puede ubicar el denominado nudo mixteco, así como la ruta de construcción del distribuidor vial (marcado con la línea). Fuente: Elaboración propia con imagen de google maps, <http://maps.google.com.mx> (consultado el 2 de marzo de 2013).

⁴³ Es un término coloquial para referirse al punto de intersección donde convergen al menos dos avenidas primarias o principales.

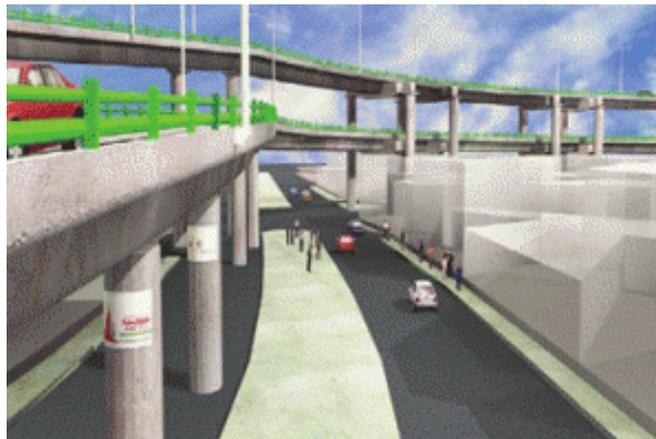
Figura 4.3 Mapa de ubicación de la obra vial El Molinito



Se indica nuevamente el alcance de la obra vial, coincidente con la línea del ferrocarril Acámbaro.
Fuente: google maps, <http://maps.google.com.mx> (consultado el 2 de marzo de 2013).

De acuerdo a los datos técnicos de la obra, esta estaría constituida por dos niveles. El primero contaría con un carril y el segundo con dos. Los beneficiarios serían los habitantes de 57 colonias aledañas.

Figura 4. 4 Proyección del distribuidor vial



Fuente: *Así sucede* <http://www.asisucedo.com.mx/2012/06/27/reinician-labores-en-el-distribuidor-vial-el-molinito/> (consultado el 2 de marzo de 2013).

Existen registros en fuentes hemerográficas que demuestran la inconformidad de locatarios y vecinos previo a la construcción de la obra. Solicitaban el entubamiento del río y que sobre este se construyera la obra vial, trabajo que debido a la naturaleza jurídica de los ríos -competencia de la Comisión Nacional del Agua (Conagua)- debería coordinarse con el gobierno federal. Se sumó a las inquietudes, el impacto que tendrían los trabajos de construcción en las ventas de los locatarios.

Aunque se había declarado que la obra sería financiada con recursos propios, en noviembre de 2009, David Sánchez Guevara, diputado federal por el PRI, solicitó 90 millones de pesos para su construcción, los cuales se verían reflejados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. No procedió la solicitud.

La licitación para la construcción del distribuidor vial El Molinito fue lanzada el primero de marzo de 2010. En el portal del ayuntamiento de Naucalpan, no aparece el nombre de la constructora ganadora de la licitación.

Los problemas que ha mencionado la autoridad correspondiente por los cuales se detuvieron los trabajos de construcción son los siguientes:

- El ayuntamiento de Naucalpan y la constructora no previeron el retiro del cableado eléctrico aéreo ni el reacomodo de la fibra óptica subterránea. Al parecer la empresa tenía que cubrir el costo que tendría la movilización del cableado eléctrico aéreo y de la reubicación de la fibra óptica subterránea, pero al no contar con los recursos económicos suficientes no pudo realizar estos movimientos. En esta controversia estuvieron involucrados la Comisión Federal de Electricidad y la empresa Telmex.
- El reclamo de un particular sobre el derecho de vía y su respectiva controversia para dar el permiso por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- El adeudo del ayuntamiento de Naucalpan con la constructora por un millón de pesos.

Estos son algunos de los problemas que originaron debido a los trabajos inconclusos:

- Reinstalación del tianguis (más de 1200 comerciantes que venden sobre la vía del ferrocarril).
- Comercios establecidos afectados.
- Reducción de carriles en la calzada El Molinito y Río Hondo.



Figura 4.5 Estado actual de la obra. El que sería uno de los soportes del distribuidor vial. Vemos cómo es utilizado para pegar publicidad. Fuente: fotografía de autoría propia.



Figura 4.6 Queda evidenciada la reducción de carriles por los trabajos iniciados de construcción. Se aprecia una estructura de varilla justo en medio de lo que era un carril. Fuente: fotografía de autoría propia.

Como datos adicionales a esta investigación, se refieren los últimos acontecimientos respecto al Distribuidor Vial el Molinito. En el 2012 la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México retomó los trabajos de construcción de la obra vial. Sin embargo estos fueron nuevamente interrumpidos en diciembre de ese mismo año debido a la inconformidad de los vecinos y comerciantes de la zona.

En un segundo intento por continuar con los trabajos, el alcalde de la actual administración 2013-2015, David Sánchez Guevara, dio en mayo del 2013 el banderazo de reinicio de la construcción. Nuevamente se manifestó el apoyo del Gobierno del Estado de México con una inversión de 160 millones de pesos y con plazo de término de un año. La empresa encargada de la construcción es CICSA. Varios vecinos de la zona se manifestaron en contra de la obra y exigieron una auditoría, de igual manera señalaron que nunca se les consultó su opinión respecto a la realización de la misma, en contraste al discurso que se manejó en la administración de la alcalde Azucena Olivares y que nuevamente expresó David Sánchez: la obra es parte de una demanda ciudadana.

4.2 Examen del proyecto a través de las dimensiones del cubo de la gobernanza local.

1.- Estado de Derecho.

Aunado a lo que la Constitución Mexiquense y la Ley Orgánica Municipal disponen en materia de obra pública. Otro de los ordenamientos importantes en la materia es el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y el Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo.

En cuanto al Código administrativo, el capítulo tercero aborda a las asociaciones de profesionistas en cuyo artículo 3.42 fracción VII se les reconoce como derecho

y obligación la de prestar colaboración al poder público como cuerpos de consultores.

En este código, en su artículo 5.19 se aborda lo concerniente a los planes de desarrollo urbano que deben contener la programación de acciones y obras. Lo cual para esta investigación es importante, porque como se abordó en el capítulo dos, aún no se cuenta con el dictamen de congruencia del plan de desarrollo urbano municipal y sin embargo, aunque no es un impedimento, se aprobaron los planes anuales de obra pública con obras de magnitud e impacto significativo. Se violenta también lo que se establece en el artículo 12.12 fracción V del capítulo segundo del Libro Décimo Segundo, de la congruencia que debe existir en la planeación de la obra pública con los planes de desarrollo estatales y municipales.

De igual manera el Libro Décimo Segundo del código es el que aborda todo lo concerniente a la obra pública.

“Artículo 12.4.- Se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto principal construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar o demoler bienes inmuebles propiedad del Estado, de sus dependencias y entidades y de los municipios y sus organismos con cargo a recursos públicos estatales o municipales” (Código Administrativo del Estado de México, 2013).

De esta definición es que se pudo establecer que toda obra vial también es obra pública.

En el Sistema de Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y sus Programas, se contemplan únicamente indicadores que reflejan el porcentaje de números de estudios de factibilidad de obra vial y el porcentaje de acuerdos en materia de infraestructura vial y redes carreteras. Es el mismo esquema de indicadores que se sigue para la obra pública en general.

Los indicadores son únicamente de gestión, para ver el cumplimiento de las metas, sin embargo ninguno contempla un indicador de impacto, para conocer no sólo cuántas personas se vieron beneficiadas sino realmente el grado de satisfacción con la obra realizada y más aún si contribuyó a mejorar el problema.

Este mecanismo lo contempla el proyecto de medición del impacto social de las políticas públicas coordinado por la presidencia municipal en la directriz de administración responsable y transparente. Las acciones se traducen en evaluaciones y procedimientos y centrándose en porcentajes de número de evaluaciones y procedimientos por realizar, sin describir realmente cuál es el indicador para medir el impacto.

2.- Transparencia.

El marco normativo que rige la transparencia en el municipio es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; el Bando Municipal y; el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Naucalpan.

El Bando Municipal 2012 en su Título Décimo Tercero, de la Transparencia y Acceso a la Información Pública refiere únicamente dos artículos el 140 y 141 respecto a la transparencia. A esa fecha e igual para el periodo de estudio de la investigación (2010), la Secretaría del Ayuntamiento coordinaba el Sistema de Información Municipal. El área encargada es la Unidad Municipal de Información, esta le requiere la información solicitada a la dependencia correspondiente. Señalando que cualquier persona puede solicitar datos socioeconómicos del municipio, la manera en que se aplicaron los recursos e información pública de oficio.

A pesar de que Naucalpan cuenta con un Reglamento de Transparencia tal como se menciona en la fundamentación del párrafo anterior y, que establece un Comité de Información, la realidad es que la unidad de información es quien lleva a cabo los trabajos en la materia.

Las solicitudes de información al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM), fueron hechas principalmente por la prensa escrita, entre ellos se señala al periódico Reforma quien en el 2012 hizo una solicitud no sólo de la obra objeto de este estudio, sino de los contratos de obra pública celebrados entre el gobierno municipal y el Consorcio de Ingenieros, Constructores y Consultores.

Para efectos de esta investigación se realizó la solicitud de información respecto al distribuidor vial de El Molinito. Solicitando: el proyecto ejecutivo de la construcción de la obra pública Distribuidor Vial El Molinito en el municipio de Naucalpan, Estado de México en donde se incluyera la descripción de la obra, justificación, fundamento legal, ficha técnica, formato de factibilidad, ficha de dictamen de la obra, el estudio que fundamenta el ejercicio de la opción y datos generales de la obra.

Cabe señalar que en ambos casos la contestación a las solicitudes fue que la información estaba reservada. El Ayuntamiento reservó por cinco años la información del trienio 2009-2012 respecto a la obra pública y los contratos en este rubro celebrados.

El año 2010 fue clave en el tema de obra pública ya que obras planeadas para ser terminadas en ese año, se retrasaron o como el distribuidor vial El Molinito, presentaron inconvenientes en su proceso de construcción. Sin embargo en las sesiones de Cabildo en donde se abordaba algún punto referente a obra pública, los ediles de las fracciones parlamentarias del PAN y del PRD se quejaban porque

previo a cada sesión la información no llegaba a tiempo para ser analizada o porque simplemente no llegaba.

Aunado a ello, la información proporcionada respecto a las obras no estaba completa: no incluía detalles de la construcción para cada una de ellas. No obstante las características de la información que estaban recibiendo, el debate al respecto fue poco y se aprobó el plan trianual de obra pública (en éste se encontraba el distribuidor).

3.- Rendición de cuentas.

La gaceta municipal y la página web son los medios de comunicación e información para que la población naucalpense tenga conocimiento de los acuerdos tomados en Cabildo.

En la página web se podía observar una pestaña que remitía a los compromisos de la alcaldesa y se indicaba el estatus de los mismos. Llama la atención que el distribuidor vial El Molinito aparecía con estatus de “compromiso cumplido”, casi al momento de concluir la administración la leyenda “cumplido” fue sustituida por “en proceso”. Esto fue ya posterior al inicio de la construcción de la obra. Sin embargo previo a la construcción de la misma, el único medio por el que los vecinos podrían haber tenido conocimiento era a través de la gaceta municipal o si solicitaban las actas de cabildo en donde se aprobaron los planes anuales y trianuales de obra pública y obra vial.

4.- Participación.

a) La revisión del reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan, arrojó que este es obsoleto para las nuevas exigencias de inclusión en los asuntos públicos. La última reforma sustanciosa registrada es el reglamento actual aprobado en el 2003 que aglutina los tres principales ordenamientos que existían

en la materia (el reglamento de autoridades auxiliares de la administración pública municipal, de 1994; el reglamento de los consejos de participación ciudadana, del mismo año y; el procedimiento de sustitución de los consejos de participación ciudadana, del 2000) y que fueron abrogados.

Los instrumentos de participación que contempla son: 1) la consulta vecinal, 2) la colaboración vecinal y, 3) la audiencia pública. Cabe señalar que son instrumentos diseñados para los naucalpenses, es decir quienes acrediten su vecindad en el municipio.

Dentro de los derechos de los ciudadanos el artículo 17 del mencionado reglamento, señala en su fracción IV que deben ser informados entre otros ordenamientos, de la realización de obras por parte de la administración pública municipal. Sin embargo no se señala el medio de información. Regularmente se alude a la página web, la gaceta municipal y algunos desplegados publicados en los que denominan los “lugares más visibles dentro del municipio” principalmente los mercados.

Ahora bien, el reglamento también regula la elección, integración, atribuciones y sanciones de las autoridades auxiliares y los consejos de participación ciudadana. Aquí se destaca la fracción V del artículo 54 respecto a las atribuciones de los consejos, que contempla que estos pueden proponer al ayuntamiento la realización de obras públicas. Esta atribución es valiosa en cuanto a que quienes viven en cierta localidad son quienes conocen el contexto real respecto a cierta situación. Al momento gran parte de los pueblos, colonias y fraccionamientos residenciales que integran al municipio, tienen representación de las autoridades auxiliares y Consejos de Participación Ciudadana (COPACI).

Para el diseño de una obra vial de impacto significativo debe considerarse sin duda la participación de las autoridades auxiliares y los COPACI.

Sin embargo cabe agregar que otros actores deben ser consultados ya que la participación de los actores mencionados en el párrafo anterior, no siempre es informada y objetiva (respecto a la objetividad se toma en cuenta si alguno de los integrantes milita en algún partido político).

b) Cabildo. En las actas de cabildo consultadas, se puede notar poca participación informada por parte de los ediles (síndicos y regidores). El debate fue poco nutrido y los cuestionamientos versaban sobre todo en torno a la conformación del plan de desarrollo urbano y otras temáticas.

c) Comité Interno de Obra Pública. De acuerdo al artículo 21 del reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Edomex (CAEM), los comités internos de obra pública son instancias auxiliares del titular de la dirección de obras públicas y del ayuntamiento en lo concerniente a los procesos de contratación de obra. También deben revisar los proyectos de programas y presupuestos de obra pública y realizar observaciones o recomendaciones según corresponda.

A pesar de que dentro de sus propósitos (artículo 21 CAEM) está garantizar la transparencia en los procesos de contratación de obra, es un comité cuyo diseño es cerrado. Lo integran (estas figuras tienen derecho a voz y voto):

- Un presidente (que puede ser el alcalde o el titular del área), en el caso de Naucalpan, la alcaldesa era quien lo presidía.
- Un secretario ejecutivo. Jorge Walter Buhl González, Director General de Administración.
- Un secretario técnico. Edmundo Baeza Vázquez, Secretario técnico de la Dirección General de Obras Públicas.
- Vocales (de las áreas que tienen que ver con obra pública)
 - ✓ Roberto Soto Leyva, Titular de la Tesorería y Finanzas.
 - ✓ José Juan Vergara Millán, Director General de Desarrollo Social.

(Estas figuras tienen derecho sólo a voz)

- Un ponente (titular del area ejecutora de obra). Rocío Moreno Dávila, Directora General de Obras Públicas.
- El responsable del área jurídica, Silvia Montoya Cruz.
- El representante de la contraloría, Eva Mariana López Olvera.
- Asesores y especialistas (que tengan experiencia técnica)

El día que fue enviado el acuerdo para la integración del comité (con las personas que se mencionan en el párrafo anterior), no se señalaba el nombre de los expertos.

La selección de los expertos por consultar depende de lo que el propio comité determine lo que no garantiza que quienes son consultados no tengan un interés particular por la realización de la obra en cuestión. Algo a resaltar es que en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad.

En el mes de octubre del 2009 se aprobó la integración del comité con algunas observaciones de los ediles de las fracciones distintas al PRI. Cuya preocupación versaba en la integración del comité, se propuso integrar al presidente de la Comisión edilicia de Obras Públicas (priista). Sin embargo se argumentó que no se tenía esa atribución.

Respecto a ello se puede comentar que aunque en efecto, el reglamento es claro respecto a la integración del comité, existe un párrafo del artículo 24 fracción VII al cual se podría recurrir para incluir la participación de los ediles:

“Atendiendo a las características y necesidades de la dependencia, la Secretaría del Ramo, de común acuerdo con la Contraloría y previa justificación por escrito, podrá autorizar a la dependencia que el comité se integre en forma distinta a la establecida en este Reglamento. En las entidades, el órgano de gobierno tendrá esa facultad” (Reglamento del Libro Décimo Segundo del CAEM, 2013).

En resumen la conformación del comité interno de obra pública favorece la discrecionalidad, los actos de corrupción y la opacidad.

d) Otra de las instancias que pudieron tener participación (que no la tuvieron) son las Comisiones Edilicias de Obras Públicas y la de Vialidad y Transporte. Las comisiones son de análisis, consulta y dictamen del área asignada. Por su propio funcionamiento trabajan con los asuntos que les fueron remitidos por el Cabildo.

Ello permite inferir que la participación de las comisiones edilicias es por sí misma limitada. Lo anterior se demuestra ya que la información documental consultada para esta investigación arrojó que las comisiones no sesionaron sobre los asuntos de la obra pública inconclusa.

e) Existe también la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que como lo establece el Bando Municipal, es un órgano ciudadano de consulta y auxiliar del Ayuntamiento para lograr un eficaz desempeño. Sin embargo se observa que para la elaboración de los programas de obra pública y vial no se consulta a este órgano.

5.- Consenso orientado y corresponsabilidad.

Por los datos consultados y de acuerdo a las otras dimensiones del cubo ya analizadas, se sugiere que el consenso no existió entre los tres sectores: público, privado y social; sólo existió entre la dirección general de obras públicas y el comité interno de obras públicas, toda vez que este último ya había sido conformado cuando se solicitó al Cabildo autorización para iniciar los trabajos de estudio de viabilidad de igual manera cuando se aprobó el programa trianual de obra pública.

No hubo evidencia de contacto previo con los vecinos de la zona a fin de hacerles saber la intención de construir la obra y más aún tomar su parecer. La consulta previa, se sujeta a la supuesta petición ciudadana que hicieron los vecinos a la alcaldesa durante su campaña. Cabe hacer la observación que al ser un compromiso de campaña debe existir registro de su firma ante notario, ya que la estrategia empleada durante el proceso señalado fue justamente la firma de compromisos.

En ese sentido la corresponsabilidad también es inexistente porque los vecinos se enteraron del proyecto una vez que este fue aprobado y publicado en la gaceta de gobierno y posteriormente apareció como un compromiso en el link de la página web del municipio.

Legalmente se cumplió en tiempo y forma con la conformación del plan de obras públicas para los ejercicios 2010, 2011, 2012 y esto es aceptable para los casos en donde las obras tienen el objetivo de mejorar las ya existentes, sin embargo cuando se trata de construcción de nuevas y sobre todo aquellas que tienen diversos tipos de impacto, es recomendable que exista el debate, el consenso y por tanto la corresponsabilidad entre actores.

6.- Eficacia.

Los datos sugieren que la acción de gobierno para combatir el nudo mixteco fue ineficaz.

Se puede hablar de la eficacia en varios procesos, haciendo referencia a un ciclo de acción de un proceso específico: planeación y diseño de la obra. Es decir, en este momento específico, se pudo ser eficaz en el tiempo de conformación del proyecto para que este fuera aprobado dentro del programa anual de obra pública, lo cual sí se realizó.

Segundo, se logró la aprobación del plan y se comenzó la construcción en el tiempo establecido. Hubo eficacia.

Hubo ineficacia y la acción total se traduce como ineficaz porque en la etapa final del proyecto, que es la terminación de la obra, no se cumplió con el objetivo.

Respecto a los actores que participaron en el diseño y planeación de la obra, los identificados son:

1.- Del sector público

a) Del orden de gobierno municipal:

- El Comité Interno de Obra Pública.
- Dirección General de Obras Públicas.
- Dirección General de Desarrollo Urbano.
- Cabildo

b) Del orden de gobierno federal:

- Diputado David Sánchez Guevara (PRI).

2.- Del sector social

No existe registro. La justificación de la obra es derivada de un compromiso de campaña.

3.- Del sector privado

Empresa constructora. Consorcio de Ingenieros, Constructores y Consultores (CICSA)

Se presentan ahora las conclusiones derivadas del análisis de las dimensiones del cubo, a partir de ellas se integró una matriz de análisis que fue expuesta en el capítulo III, lo que a continuación se presenta es la interpretación de esos resultados.

4.3 Matriz de análisis. Interpretación

En el apartado anterior se revisaron uno a uno los elementos que conforman el Cubo de la Gobernanza Local de lo cual se obtuvo la interpretación que a continuación se presenta.

Los principales actores que intervinieron en el diseño y planeación de la obra vial El Molinito actuaron con discrecionalidad. Lo que se determina es que la obra pública en general se concentra principalmente en dos áreas: la alcaldía y la Dirección General de Obras Públicas. A pesar de que los ediles deben aprobar todo proyecto de obra, estos no cuentan con la información suficiente para su análisis y discusión. Sin embargo, ello no los exime de la responsabilidad de exigir y recabar lo necesario para realmente emitir un voto informado.

En la matriz se considera que todos tuvieron distintos grados de responsabilidad en el diseño, planeación de la obra, y en la falta de resultados: 1) algunos actores por negar la información y hacer una deficiente planeación (las direcciones de Desarrollo Urbano y Obras Públicas), 2) quienes únicamente respondieron a compromisos electoreros (la alcaldesa), y 3) los ediles por no exigir mayor transparencia en el asunto. De igual manera la empresa constructora debió considerar todo lo relacionado a la construcción de la obra, al momento de elaborar su propuesta técnica.

El problema específico está en el diseño y la planeación porque desde ahí no se contempló el impacto de la obra, no se hizo un adecuado cálculo presupuestal, no se incluyeron realmente a otros sectores que dieran su opinión al respecto y no se contemplaron detalles técnicos para su realización.

Ahora se señalan, las particularidades sobre la construcción de la obra vial en Naucalpan:

1. Se considera que sin un Plan de Desarrollo Urbano que cuente con el dictamen de congruencia, no es viable la construcción de obras viales de la magnitud del distribuidor vial El Molinito.
2. La construcción de obras viales de impacto significativo obedeció sobre todo a que fueron compromisos adquiridos en campaña. A pesar de que ese momento suele ser un semillero de inquietudes sociales y en donde se pueden percibir algunas de las necesidades sociales, el hacedor de políticas debe considerar todo el contexto que existe alrededor para transformar esas inquietudes en temas que puedan formar parte de la agenda.
3. Para la aprobación del programa trianual de obra pública y el programa de obra vial deben discutirse, en lo particular aquellas obras que se consideren de impacto significativo y aunado a ello reflejen por sí misma un porcentaje del 20% del total del presupuesto aprobado para los planes. Previo a la sesión de cabildo se deberá proporcionar la información necesaria con por lo menos dos semanas de anticipación, para que pueda realizarse un correcto análisis.

En este sentido se sugiere la conformación de las comisiones edilicias unidas de planeación y desarrollo municipal; desarrollo urbano; obras públicas y, programación y presupuesto. Igualmente con información entregada con suficiente anticipación.

4. Los observatorios, comités, consejos, y demás organismos conformados por miembros de carácter honorífico, tienen la debilidad de que estos son designados o nombrados por el presidente municipal y ratificados por el cabildo, que en rara ocasión rechaza sus propuestas. En ese sentido, no existe garantía de que sus integrantes sean ciudadanos sin compromiso con la autoridad que los propone.

5. En el organigrama de la administración 2010-2009, de la Dirección de Obras Públicas, no se encontraba algún área de vinculación ciudadana. Aunque la intención no es engrosar al aparato administrativo, se considera que es recomendable que en municipios metropolitanos, exista una figura que permita vincular los trabajos de prospectiva y planeación con las localidades en donde se realizarán las obras, sobre todo aquellas de impacto significativo.
6. La herramienta propuesta, en el punto cinco, tendrá la intención de que exista un órgano de consulta en obra pública, no únicamente a nivel interno, sino que la vinculación con la ciudadanía permita realmente tomar en cuenta el parecer de estos. Sabedores que el comité interno de obra pública es una figura de consulta, la propia integración de la misma limita su alcance y cuestiona su transparencia y eficacia.
7. Se debe garantizar la debida publicación y difusión de la información pública de oficio. A pesar que en la gaceta municipal fue publicado el programa trianual y anual de obra pública y en este aparecía a puntualidad cada una de las obras que se llevarían a cabo y el monto de estas, su difusión es limitada. La gaceta es difundida vía web. Considerando que no todos los hogares gozan de acceso a internet, no se garantiza que la ciudadanía acceda a la información.
8. En cuanto al estudio del marco jurídico aplicable, como se puede apreciar este contempla la participación ciudadana en algunos aspectos. Se considera limitada, y no se habla exactamente de sectores (como en el paradigma de la gobernanza se plantea). Los cauces legales aún son restringidos.

La obra pública genera desarrollo y, el recurso que se destina para su construcción, aunque no de las dimensiones que el que se destina al gasto

corriente, sí es de los que mayor porcentaje tiene, de ahí que su aplicación es de interés para los ciudadanos. Más aun cuando vemos situaciones como el presente caso de estudio, en donde por un mal diseño y planeación se afectó más la movilidad y los recursos fueron desperdiciados. En este orden de ideas, debe considerarse un esquema más dinámico y de inclusión en la toma de decisiones, ya no sólo de consulta. La información no debe restringirse, su correcta difusión y análisis sin duda permitirán llevar a cabo mejores acciones

CONCLUSIONES

Hablar de gobernanza es hablar de un entramado teórico conceptual y disciplinario. Lo que se obtuvo de la revisión teórica nos sugiere que el concepto de gobernanza está aún en construcción y que existen distintos enfoques para abordarla, cada uno de ellos propio de la disciplina que los impulsa y que construyen también sus postulados y directrices. De igual manera la gobernanza local busca su propia identidad ya que resulta difícil hablar de un consenso entre quienes la han conceptualizado y más aun encontrar un eje conductor que guarde relación entre lo que menciona el paradigma de la gobernanza y la gobernanza local.

Es por ello que se debe ser cuidadoso cuando dentro del lenguaje que se comienza a utilizar se hace uso de conceptos de los cuales se desconoce su origen y conformación teórica. Sin embargo nos enfrentamos al uso cada vez más frecuente del término y más aún el intento de que sus postulados tengan aplicabilidad en los gobiernos.

Se determinó que la gobernanza es un paradigma que no debe confundirse con el gobierno ni con la gobernabilidad y, que se integra por postulados que básicamente tienen que ver con la formación de redes mixtas para gobernar. Se incluiría en esta parte la matriz de grados de participación de Canto (2008), para comprender quiénes y en qué podrían participar.

Algo que se debe reconocer en el estudio de la gobernanza es que debe partirse de un concepto específico, un enfoque y determinar las dimensiones a estudiar. Así se realizó en esta investigación a través de la concepción del Cubo de la Gobernanza Local, como una herramienta que permite estudiar a la gobernanza local a través de dimensiones. Este modelo se sugiere para estudios posteriores de acciones públicas en donde se busque la existencia de gobernanza local. Sin embargo siempre será importante contextualizar el objeto de estudio en cuestión.

Si bien es cierto que la evidencia sugiere que la gobernanza local es una forma distinta de gobernar en donde los actores de tres sectores distintos se interrelacionan y son corresponsables en las acciones y decisiones públicas, no deben perderse de vista los riesgos que se pueden generar: 1) cuando se habla de redes en la gobernanza debe pensarse también en los nodos de decisión. En esta concepción se pueden traducir en ineficacia por la demora en el tiempo para lograr el consenso. Tomando en cuenta que los periodos de gobierno municipales son de tres años, la gobernanza local basada en el consenso debe construir también los instrumentos que le permitan ser eficaz y; 2) la exclusión, ya que hablamos de actores por sectores, quienes generalmente no actúan de manera individual sino que pertenecen a grupos organizados que buscan incidir en la acción pública.

Ahora bien, se retoma la hipótesis de esta investigación: en el 2010 las obras viales de impacto significativo del Municipio de Naucalpan de Juárez fueron construidas con un enfoque de gobernanza, al margen de lo que los datos revelaron, y tomando en cuenta a la matriz de análisis derivada del cubo de la gobernanza local, se determina que el diseño y planeación de la obra vial no se realizó bajo un enfoque de gobernanza.

Cabe la siguiente aclaración sobre la conclusión señalada en el párrafo anterior: cuando se presentó la propuesta del cubo de la gobernanza se señaló que se tomaba la forma geométrica de un cubo, porque a pesar de que este no tuviera algunas de sus caras, se seguía percibiendo su forma. Se puede afirmar ahora, que por lo menos se deben cumplir con cuatro de estas caras o dimensiones para hablar de la existencia de gobernanza local: participación; consenso orientado y corresponsabilidad; estado de derecho y; eficacia, ya que en la figura vista desde su esquema bidimensional son las que quedan unidas.

No se sugiere que la transparencia y la rendición de cuentas sean innecesarias, todas forman parte del cubo. Sin embargo en un estado de derecho, o lo que en

este caso sería un marco jurídico adecuado, estas dos vendrían implícitas. Hablando en un plano más general, no serían tan necesarias en el caso mexicano pero dado que nuestra administración pública está construida sobre la desconfianza por la infracción al marco jurídico establecido y las consecuencias que acarrea como la corrupción.

Al hablar de obra vial de impacto significativo, el consenso entre partes involucradas es importante. Sin embargo no se deberá permitir 1) que el tiempo destinado para lograr un consenso se traduzca en demora, ya que a su vez este se traduce en ineficacia, 2) tampoco se debe permitir que los intereses de un grupo se sobrepongan al interés colectivo o público. Esta última aclaración es hecha derivada de la noción de sociedad civil, en donde un grupo intenta imponer sus intereses. En la planeación y diseño de la obra vial de impacto significativo se deberán incluir todas las opiniones organizadas y que permitan traducir las demandas en alternativas de solución.

En el segundo capítulo se incluyó una matriz de análisis FODA para la obra pública que forma parte del Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012 de Naucalpan, esto a efecto de demostrar que se detectó como debilidad que los recursos financieros para la ejecución de las obras eran limitados, aun así se construyó un plan trianual de obra pública que contemplaba varias obras magnas. Esto sin duda es un problema de planeación.

El marco jurídico vigente realmente no establece formas de participación de sectores en la obra pública y obra pública vial. Habla de ciudadanos y no en todas las etapas (retomando la matriz de Canto, 2008). Aunque en esta investigación se hizo referencia a los ciudadanos y sociedad civil, en la realidad del contexto legal mexiquense, son entendidos de manera diversa.

En la gobernanza se mencionaron formas de actuar, que son las dimensiones del cubo y se supone que se debe cumplir con la inclusión de otros sectores: social,

público y privado. Como se determinó en la matriz, por lo menos el público y el privado estuvieron presentes y, en algunos casos la relación de comportamiento sí se cumplió de acuerdo a lo establecido en el cubo.

Aquí se puede decir que el sector social se encuentra en la conformación del PDM y en el proceso de campaña, que son fuentes en donde supuestamente se recogieron las inquietudes ciudadanas. Sin embargo, se sigue restringiendo la participación del sector social al momento de la consulta y al sector privado en la ejecución.

Algo que no se puede pasar por alto, al señalar la participación del sector social, es que si bien los medios de difusión son insuficientes y de poco alcance, quien se interesa e involucra por los asuntos del gobierno, busca y consulta la información disponible. Esto quiere decir que los naucalpenses pudieron consultar el programa trianual de obra pública, en donde al menos se mencionaban las obras, comunidades beneficiadas y el monto. En algunos casos previos a su construcción aún pudieron manifestar su inquietud.

Por todo lo anterior se expone a continuación los que se consideran deben ser puntos clave en la realización de obras viales municipales:

1. Debe existir correspondencia entre los planes nacionales, estatales y municipales. Lo que se complica por el desconocimiento o la propia naturaleza de estos, en cuanto a su conformación temática.
2. La situación financiera actual por la que atraviesan los municipios requiere la participación de otros sectores. Sin embargo en todo momento se deben transparentar los convenios. Cuando esta la obra sea concesionada, se deben buscar las mejores condiciones para las partes.

3. Es conveniente y necesario, para el mejor cumplimiento de los objetivos y proyectos de los municipios, el contar con recursos que posibiliten su cabal cumplimiento.
4. La solución a los problemas viales deberá hacerse con una visión de movilidad, que es integral, y contempla al concepto como un derecho humano. Lo cual incumbe al desarrollo urbano y al desarrollo sustentable.
5. ¿Qué entorpece la movilidad? El comercio ambulante, estacionarse en doble fila y abordar el transporte público en lugares no indicados son factores que entorpecen el libre flujo vehicular y que atendidos pueden contribuir a la mejora. Agotar todas las posibilidades y no sólo diseñar soluciones que impliquen la construcción. Agotar las posibilidades incluye la cultura vial tanto en el peatón como en el conductor.
6. Es necesario contar con un estudio de movilidad y origen destino del municipio a fin de construir un diagnóstico robusto que permita tomar decisiones informadas. Estas se traducen en mejores acciones. En ese mismo orden de ideas, se sugiere contar con un sistema de transporte público eficiente.
7. El esquema de movilidad diseñado debe hacerse en concordancia y corresponsabilidad con los municipios con quienes se tenga vecindad así como el gobierno del DF.
8. La coordinación y corresponsabilidad entre las Direcciones de Obras Públicas y Desarrollo Urbano debe ser continua, sobre todo en la planeación y diseño de obras viales de impacto significativo.

9. Para el fortalecimiento de las redes de gobernanza local es necesario fortalecer la participación informada de la ciudadanía. Ello se traduce en ciudadanía activa.

Algo necesario para que funcionen las recomendaciones que en la materia se puedan hacer es que exista voluntad política para la detección de necesidades colectivas y resolución de los problemas públicos. También son necesarios mecanismos de sanción más eficientes para los funcionarios y servidores públicos que por corrupción, irresponsabilidad o ineptitud interfieren con el correcto funcionamiento de la maquinaria administrativa.

En el desarrollo de la investigación la motivación inicial por fortalecer el concepto de gobernanza local, y el estudio de la obra vial de impacto significativo, arrojó otra vertiente que debe considerarse al desarrollar investigaciones futuras: la movilidad. Como se dio cuenta este tema aunque no es reciente, es de importancia para el desarrollo de las ciudades.

Sin duda se debe abonar al estudio de la gobernanza local y buscar su aplicabilidad una vez que se logre identificar y fortalecer su marco teórico. En ese sentido es posible hablar de la apuesta en la implementación de la gobernanza local, específicamente en el orden de gobierno municipal. Este constituye un espacio privilegiado para la construcción de corresponsabilidad en la toma de decisiones entre el gobierno, actores políticos y los diferentes actores sociales.

En los gobiernos municipales debe existir la gobernanza, ya que es el orden de gobierno en que la sociedad tiene su primer acercamiento a la acción gubernamental. Si es en los municipios donde la práctica incluyente de toma de decisiones tiene una real aplicación, sin lugar a dudas lograremos que los órdenes de gobierno estatal y federal fortalezcan también esta práctica.

FUENTES DE CONSULTA

Ackerman, John, (2008), “Más allá del acceso a la información”, en Ackerman, John (2008) coord., *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, México.

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Aguilar, Luis F. (2010), *El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.

Alcántara, Armando, (2012), “Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior” en *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Lerner Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (coord.) (2012), Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Alenda, Stéphanie, “Del gobierno local a la gobernanza local: rol de los municipios y desafíos de la gestión territorial”
[http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/DOCUMENTOS/2010/III CONGRESO NACIONAL DE CONCEJALES DE CHILE/Panel Internacional/PPT01.pdf](http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/DOCUMENTOS/2010/III_CONGRESO_NACIONAL_DE_CONCEJALES_DE_CHILE/Panel_Internacional/PPT01.pdf)
 (Consultado el 20 de marzo de 2012).

Arbos Xavier, Giner Salvador, (1996), *La Gobernabilidad, Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Ed. Siglo XXI, México.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura
<http://www.aldf.gob.mx/comsoc-podria-aprobarse-ley-movilidad-df-este--12565.html>
 (consultado el 25 de marzo del 2013).

Banco Mundial “Worldwide Governance Indicators, 1996-2007”
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (consultado el 4 de noviembre del 2011).

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Instituto Nacional de Administración Pública, (1989), *Manual de la obra pública municipal*, Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, México.

Bando Municipal de Naucalpan, 2010

Barreto, Idaly y Borja, Henry, et.al., (2009), “La legitimación como proceso en la violencia política, medios de comunicación y construcción de culturas de paz”, *Universitas Psychologica*, Vol. 8, Núm. 3, septiembre-diciembre, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/647/64712155013.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2012).

Bentley, Arthur, (1949), *The process of government: a study of social pressures*, Principia Press of Illinois, Illinois.

- Beverly, John, (1996), "Sobre la situación actual de los Estudios Culturales"
<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/bever.pdf> (consultado el 3 de septiembre de 2012).
- Bobbio, Norberto, "Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política".
http://www.pucp.edu.pe/documento/posgrado/estado_gobierno_sociedad_norberto_bobbio.pdf (consultado el 23 de febrero de 2013).
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino Gianfranco (coords.)(1991), *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique, (coord.) (2003), *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007), *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, China.
- Cabrero Mendoza, Enrique, (2007), *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Calame, Pierre (2006) "Una lectura crítica de los indicadores del Banco Mundial y la necesidad de entablar un debate fundamental sobre el tema", Institut de recherche et débat sur la gouvernance.
<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-308.html> (consultado el 10 de marzo de 2012).
- Canto Chac, Manuel, (2008), "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", *Política y Cultura*, Núm. 30, sin mes, 2008, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- Camou, Antonio, (2001), *Gobernabilidad y Democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No 6., Instituto Federal Electoral, México.
- Cejudo, Guillermo M., (2007), *Para entender los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, China.
- Cerrillo, Martínez Agustí, (coord.) (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- Código Administrativo del Estado de México, 2010
http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html (consultado el 28 de noviembre de 2012).
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2013), *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012*, México.
http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/2013/movilidad_2013.pdf (consultado el 25 de marzo del 2013).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consultado el 17 de julio de 2012).

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
<http://www.infosap.gob.mx/constitucion.html> (consultado el 17 de julio de 2012).
- Cossío, José Ramón, (2008), "Transparencia y Estado de derecho", en Ackerman, John M (coord.), (2008), *Más allá del acceso a la información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI México.
- Deutsch, K.W. (1993), *Los Nervios del Gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Paidós, México.
- Dufour, Dany-Robert, (2009) "Gobernanza versus gobierno", *Cuadernos de Administración*, No. 41, ene-jun. Universidad del Valle (Cali, Colombia).
- Durston, John (2000), *¿Qué es el capital social comunitario?*, Serie Políticas Sociales, CEPAL, División de Desarrollo Social, Chile.
- Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Estado de México. Naucalpan de Juárez, INAFED
<tp://elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM15mexico/municipios/15057a.html>
 (consultada el 4 de octubre de 2012).
- E-local, "Guías técnicas y manuales", Secretaría de Gobernación, INAFED, México.
http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Guias_y_Manuales93 (consultado el 30 de noviembre de 2012).
- Fernández Casado, Carlos et. al., (1977), *Puentes y pasos elevados para carreteras y vías urbanas*, Editores Técnicos Asociados, Barcelona, España.
- Fernández Chávez, Flory, (2002), *El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación, en Ciencias Sociales*, Junio, vol II. Núm. 96, Universidad de Costa Rica.
- Fernández Ruiz, Jorge, (2002), *Servicios públicos municipales*, INAP, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Finer, Hermann, (1964), *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Tecnos, Madrid.
- Gobierno del Estado de México, (2009), *Viaducto Elevado Bicentenario. Crónicas de un proyecto vial*, Secretaría de Comunicaciones, Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, México.
- Gobierno del Estado de México, Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2001
<http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandesarrollo.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2012).
- Gobierno Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/telecomunicaciones-y-transportes.html> (consultado el 2 de mayo de 2012).

- Goss, Sue, (2001,) *Making Local Governance Work*, Palgrave, London en Morrison Joan, McDonough, (2003), *The effectiveness of local governance in the context of new structures and programmes — County Donegal, Ireland*, Paper submitted to Eighth Annual European Summer School in Local Government Studies.
https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ucc.ie%2Facademic%2Fgovern%2Feuroloc%2Fstudent%2FJoan_Morrison_McDonough.doc&ei=tLGDUpzpLZGI2AWM5oGoBQ&usq=AFQjCNFwjiRXi1VHPEmpnvaJbfeQSGIFHQ&sig2=3SMn5X9HrkaNfDfHD_M0Jw&bvm=bv.56343320,d.b2l&cad=rjt (consultado el 1 de noviembre de 2013)
- H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 <http://www.naucalpan.gob.mx/publicaciones/pdm/> (consultado el 30 de marzo 2012).
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar (1998), *Metodología de la investigación*, Ed. Mc Graw Hill, México.
- Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM (2013), “Distribuidores viales”, *Identidad 2.0*, Tecnológico de Monterrey, Campus Querétaro <http://identidad.campusqueretaro.net/2012/03/distribuidores-viales/> (consultada el 8 de febrero de 2012).
- Jolly, Jean-François, “Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas”, http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/DEL_197.pdf (consultado el 30 de junio de 2013).
- Kaufmann, Daniel y Aart ,Kraay, (2002), “Growth without governance” Instituto del Banco Mundial.
<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/growthgov.pdf> (consultado el 23 de febrero de 2012).
- Lazo Margáin, Leonardo, (1985), *Glosario de Planificación Vial*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Lerner Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (coords.) (2012), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Ley orgánica municipal del Estado de México
http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html (consultado el 25 de marzo de 2013)
- López, Mario Justo, (1996), *Introducción a los Estudios Políticos*, Volumen II, Formas y Fuerzas Políticas, Depalma, Buenos Aires.
- Mac Iver, Robert M., (1996), *Teoría del gobierno*, Ed. Tecnos, Madrid.
- Malatesta, Errico, “Anarquía y Gobierno” en Horowitz, Irving Louis (Selección y Prólogo), (1982), *Los Anarquistas*, Alianza Editorial. Madrid.
- Martinelli, José María, (2002), *Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio*, Ed. UAM Iztapalapa, México.

- Mayntz, Renate, (1998), "Nuevos Desafíos de la teoría de la gobernanza", en Cerrillo, Martínez Agustí (coord), (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- Merino, Mauricio, (2003), "La participación ciudadana en la democracia", *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática número 4*, IFE, México.
- Merino, Mauricio (2007), *Para entender los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, China.
- Mora Bernasconi, Carlos, (2006), *Manual de supervisión de aspectos sociales para la ejecución de obras de infraestructura vial*, República del Perú, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales, Subsector Transportes, Lima Perú.
- Moreno, Roberto, (2012), "Gobernabilidad y gobernanza en la administración local", en Lerner Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (coord.), (2012), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Moreno Brid, Juan Carlos y Pérez Caldentey, Esteban, et.al., (2004), "El Consenso de Washington: aciertos, errores y omisiones", *Perfiles Latinoamericanos, diciembre*, número 025, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/115/11502506.pdf> (consultado el 28 de septiembre de 2012).
- Navarro Gómez, Carmen, (2002), "Gobernanza en el ámbito local", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal 8-11 Oct. 2002. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043412.pdf> (consultado el 18 de marzo de 2012).
- OCDE, (2004), *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Ministerio de Economía y Hacienda, Alcalá, <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf> (Consultado el 22 de octubre de 2013).
- OECD, (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf> (Consultado el 8 de octubre de 2011).
- OECD, (2004), *OECD Principles of Corporate Governance*, Organization for Economic Co-operation and development, France, <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf> (Consultado el 22 de octubre de 2013).
- Ochoa Campos, Moisés, (1981), *El municipio: su evolución institucional*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Instituto de Asesoría, Capacitación Financiera Municipal, México.

- Offe, Claus, (1981), "Ingovernabilidad. El Renacimiento de las teorías conservadoras" en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, número extraordinario, 1981.
- Padilla Arellano, José, *Servicios públicos municipales y la obra pública*, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Palma Galván, Fernando, (2007), *La participación social en la planeación del desarrollo urbano. Caso Nezahualcóyotl, Estado de México*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Paredes, Juan Pablo, (2007), "Otra democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local" (Notas para la discusión), en *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, año/vol. 5, número 016, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30501620> (consultado el 23 de febrero de 2013).
- Parsons, Wayne, (2009), *Políticas Públicas, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO México y Miño y Ávila, México.
- Paz Cuevas, Cuauhtémoc (2012), "Nuevas perspectivas de la administración pública municipal", (conferencia) octubre 12, Federación Nacional de Municipios de México A.C., en el marco del *XX Congreso Nacional de la Asociación Nacional de Estudiantes de Ciencia Política y Administración Pública, Miradas en torno a la Ciencia Política y la Administración Pública*, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Porrúa Pérez, Francisco (1999), *Teoría del Estado, Teoría Política*, Porrúa, México.
- Prats Catalá, Joan, (2005), *De la Burocracia al management, del management a la gobernanza*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron, (1998), *Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- Prieto Herrera, Jorge Eliécer, (2005), *Los proyectos: la razón de ser del presente. Una visión global para una acción local*, Ecoe Ediciones, Colombia.
- Salazar Medina, Julián, (2009), *Elementos básicos de la administración municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Real Academia Española <http://www.rae.es/rae.html> (consultado el 10 de octubre de 2011).
- Reguillo, Rossana (2003), "De la pasión metodológica o de la (paradójica) posibilidad de la investigación", en Mejía Rebeca y Sandoval, Sergio Antonio (Coords.) *Tras las vetas de a Investigación Cualitativa, perspectivas y acercamientos desde la práctica*.

Reese, Leslie, Krosen Kendal y Gallimore, Ronald, “Cualitativos y cuantitativos, no cualitativos vs. Cuantitativo”s en Mejía, Rebeca y Sandolval, Sergio Antonio (Coords.) (2003), *Tras las vetas de la Investigación Cualitativa, perspectivas y acercamientos desde la práctica*.

Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México. http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html (Consultado el 28 de noviembre del 2012).

Reynoso Soto, Selene y Villafuerte Eudave, Miguel Ángel, (2003), *Manual básico para la administración pública municipal*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, AC, Toluca, México.

Rodríguez Chávez, Héctor Eduardo, (2008) *Gobernanza Local en Ecuador , un proceso visto desde la comunidad*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica en México, México.

Rodríguez Zepeda, Jesús, (2001), *Estado de Derecho y Democracia*, Cuadernos de Divulgación Democrática, No 12, IFE, México.

Rhodes (1996), “La Nueva Gobernanza: Gobernar sin gobierno” en Cerrillo, Martínez Agustí (Coord) (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.

Rose, Richard, (1998), *El gran gobierno*, FCE, México.

Rubin, H.J. y Rubin, I.S., (1995) Qualitative interviewing. “The art of hearing data. Thousand Oaks”, CA: Sage en Fernández Núñez, Lissette et. al., (2006) *¿Cómo analizar datos cualitativos?* Universidad de Barcelona <http://www.ub.edu/ice/recerca/pdf/ficha7-cast.pdf> (consultado el 31 de enero 2012)

Sánchez González, José Juan, (2002), *Gestión Pública y Governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Sánchez González, José Juan (2012), “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)”, en Lerner Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (coord.), (2012), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Santos Zavala, José, (2012), “Logros, pendientes y consecuencias institucionales de la gobernanza local urbana. El caso del municipio de San Luis Potosí” en Porras Francisco (coord.) (2012), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto Mora, México.

Santos Zavala, José, “Indicadores de capacidades institucionales para la toma de decisiones en municipios potosinos” http://cefimslp.gob.mx/9foro/P05/B/Ponencia_FDL.pdf (consultado el 25 de junio de 2013).

Scharpf, F.W. (1993), "Coordination in hierarchies an networks", en F.W.Scharpf,ed. *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance institutions*, Frankfurt/Main:Campus en Cerrillo, (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.

Schedler, Andreas (2008), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia No 3, IFAI, México.

Secretaría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de México
<http://www.edomex.gob.mx/sedur/tramites-servicios/dictamen-congruencia> (consultado el 13 de septiembre de 2010).

Sitio Web H. Ayuntamiento de Naucalpan
<http://www.naucalpan.gob.mx/3.php#axzz25pasNdAy>
(consultado el 5 de septiembre de 2012) .

Solá, Amadeu, "La traducción de Governance", *Punto y Coma* No 65
www.europa.eu.int/commm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm.
(consultado el 5 de octubre del 2011).

Uriarte, Edurne (2002), *Introducción a la ciencia política. La política en las sociedades modernas*. Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Tecnos, Madrid.

United Nations Development Programme, (1997), "Governance for sustainable human development", <http://mirror.undp.org/magnet/policy/> (consultado el 03 de junio de 2013)

Varela Álvarez, Enrique José, (2010), *Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*, Memoria para optar al grado de doctor en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.

Vergara, Rodolfo, (2008), *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia No5., IFAI, México.

Wilde, Alexandra, Shipra Narang, et.al. (2009), *A User's Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre
<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-local-governance-LG%20Guide.pdf> (consultado el 18 de junio de 2013).

World Bank, Governance in Middle East and North Africa
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html> (consultado el 04 de junio de 2013).

World Bank, "Local Governance",
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/0,,contentMDK:22392474~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:244363,00.html#what> (consultado el 18 de junio de 2013).

ANEXO 1

CRÓNICA.com.mx

Portada Nacional Estados Ciudad Cultura Academia Negocios Mundo Espectáculos De

Crónica al momento | Lo más leído | Especiales | Fotogalerías | Crónica en tu mail | Servicios | Contáctanos | Versión digital | Crónica Hidalgo



[Ver promociones](#)

Con una inversión de 250 mdp, Azucena Olivares dio inicio a obras viales en El Molinito

 +1  Tweet 0
 Me gusta 0
 Enviar

Cristina Huerta Gutiérrez | Ciudad | Fecha: 18-may-10 | Hora de creación: 08:50:07 | Última modificación: 11:31:05



Tras la exigencia ciudadana de varios de años de dar solución al nudo vial que se genera en la zona popular, la presidenta municipal de Naucalpan, Azucena Olivares, dio respuesta a los vecinos con el banderazo de inicio de las obras del distribuidor vial de El Molinito que habrá de proporcionar mayor fluidez a los 700 vehículos que diariamente circulan por la zona.

Al anunciar este magno proyecto que beneficiará a más de 800 mil habitantes provenientes de 57 colonias que transitan por el lugar, la alcaldesa refrendó su compromiso de emprender obras que benefician a los naucalpenses y que coadyuvan a elevar su calidad de vida.

“Queremos que este municipio tenga vialidades eficientes que permitan que quienes diariamente circulan por aquí lo hagan sin congestionamientos y en un menor tiempo”, manifestó Azucena Olivares al informar que dicha obra tendrá una inversión de 250 millones de pesos y que forma parte de la infraestructura vial que se prevé llevar a cabo en toda la localidad.

Destacó que con la construcción de este distribuidor, el gobierno municipal quiere dar más impulso comercial a la zona, así como mayor seguridad a la ciudadanía a través de vialidades que agilicen el tránsito, por lo que El Molinito formará parte del programa turístico que en breve se implementará en el municipio.

Fuente: La Crónica, <http://www.cronica.com.mx/notas/2010/506848.html> consultada el 18 de junio de 2011

ANEXO 2



ESTADOS

Miércoles 28 de julio de 2010

INICIO EDITORIAL CORREO ILUSTRADO OPINIÓN POLÍTICA MUNDO ECONOMÍA ESTADOS
CAPITAL SOCIEDAD Y JUSTICIA CIENCIAS CULTURA ESPECTÁCULOS DEPORTES FOTOGRAFÍA CARTONES

NOTICIAS DE HOY ESPECIALES MULTIMEDIA SERVICIOS OTROS SITIOS CONTACTO

USTED ESTÁ AQUÍ: INICIO / ESTADOS / EXIGEN MODIFICAR OBRA VIAL EN NAUCALPAN /

Anterior Siguiente

Exigen modificar obra vial en Naucalpan

SILVIA CHÁVEZ, CORRESPONSAL

Periódico La Jornada
Miércoles 28 de julio de 2010, p. 33

Naucalpan, Méx. Comerciantes establecidos y vecinos de la colonia popular El Molinito, en esta demarcación, exigieron con pancartas colocadas en sus negocios que la alcaldesa Azucena Olivares modifique el trazo del distribuidor vial que se construye en su comunidad, pues afectará más de 600 comercios que operan ahí desde hace más de 50 años. Dijeron que la estructura los dejará "encajonados", lo que ocasionará inseguridad y devaluación de sus negocios. Agregaron que han solicitado audiencia con la presidenta municipal, que en respuesta les ha enviado personal de la dirección de reglamentos para inspeccionar sus negocios.

El m
una alc

Fuente: La Jornada, <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/28/estados/033n7est> consultada el 02 de septiembre de 2012

ANEXO 3



ESTADOS

Sábado 31 de julio de 2010

INICIO EDITORIAL CORREO ILUSTRADO OPINIÓN POLÍTICA MUNDO ECONOMÍA ESTADOS
CAPITAL SOCIEDAD Y JUSTICIA CIENCIAS CULTURA ESPECTÁCULOS DEPORTES FOTOGRAFÍA CARTONES

NOTICIAS DE HOY ESPECIALES MULTIMEDIA SERVICIOS OTROS SITIOS CONTACTO

USTED ESTÁ AQUÍ: INICIO / ESTADOS / NAUCALPAN: MARCHAN CONTRA DISTRIBUIDOR VIAL /

Anterior Siguiente

Naucalpan: marchan contra distribuidor vial

SILVIA CHÁVEZ, CORRESPONSAL

Periódico La Jornada
Sábado 31 de julio de 2010, p. 25

Naucalpan, Méx. Unos 200 vecinos, empleados y propietarios de comercios de la colonia El Molinito de esta localidad, marcharon por calles y avenidas de la zona para exigir a la alcaldía cancelar el proyecto para construir el distribuidor vial, debido a que la obra afectará a más de mil 500 comerciantes. María de los Ángeles Mancilla Acosta, dirigente de los manifestantes, expuso que la obra sepulta los negocios y margina a cientos de familias. Los propietarios aseguran que las ventas han caído 70 por ciento.

Para entender mejor
Há Dixio clic sobre cualquier palabra de nuestra web para ver su significado

No importa en qué lugar del mundo estés...
puedes imprimir

Fuente: La Jornada, <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/31/estados/025n6est>, consultada el 02 de septiembre de 2012

ANEXO 4

://www.reforma.com/ -- Oculta Naucalpan contratos de obra Página 1 de 2



[imprimir](#) [regresar](#)

Oculta Naucalpan contratos de obra

El Ayuntamiento reservó por cinco años los convenios de obra pública celebrados desde 2009

Por Lorena Hebé Moreno e Irma Valadéz

Naucalpan, Estado de México (3 mayo 2012).- El Ayuntamiento de Naucalpan reservó cinco años los contratos de obra pública celebrados en lo que va de la Administración de la Alcaldesa priista Azucena Olivares.

En respuesta a una solicitud de transparencia presentada por REFORMA para conocer las versiones públicas de dichos contratos celebrados del 18 de agosto de 2009 al 20 de marzo de 2012, y los que firmaron específicamente con la empresa Consorcio de Ingenieros, Constructores y Consultores (CICSA), que acusa que la Alcaldía le debe 73 millones de pesos por cuatro obras, la Unidad Municipal de Información respondió que se trata de información reservada por la Dirección General de Obras Públicas municipal y que dar a conocer los contratos podría ser perjudicial.

"Hago de su conocimiento que dicha información se encuentra en los supuestos del artículo 19 y 20 fracciones V y VII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y los Municipios", se lee en el oficio de respuesta.

El artículo 19 refiere que el derecho al acceso a la información pública sólo será restringido cuando se trate de información reservada o confidencial.

Mientras que el 20 explica que se considera información reservada la clasificada como tal, de manera temporal, mediante acuerdo fundado y motivado por los sujetos cuando por disposición legal sea considerada como reservada o cuando el daño que pueda producirse con la publicación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

En la respuesta también se indica a que en la página de Internet www.naucalpan.gob.mx se da a conocer a la ciudadanía sobre informes de obra pública, trámites, convocatorias, servicios y fo informes.

Sin embargo, tras ingresar al apartado de Licitaciones y Contrataciones, que forma parte del portal de Transparencia de dicha página, no es posible abrir ninguno de los fallos de licitaciones que ahí se presentan de años 2009, 2010 y 2011.

Por lo tanto, es imposible saber el monto de las obras y las empresas ganadoras de licitaciones.

Suman otros pasivos

Además de adeudos con constructoras, la Alcaldía mantiene un rezago de pago por más de 69 millones de pesos con Proactiva Medio Ambiente o Setasa, empresa que opera el relleno sanitario municipal en la comunidad de Rincón Verde.

De acuerdo con información proporcionada por la empresa, tras firmar en diciembre de 2010 un convenio de pagos para comenzar a liquidar los casi 55 millones de pesos de adeudo en ese entonces, la Alcaldía siguió incumpliendo y ha hecho pagos intermitentes, a destiempo y por cantidades irregulares. El último que recibieron fue por 2.7 millones de pesos, el 1 de marzo de 2012.

El convenio, firmado y presumido por la autoridad afuera del relleno sanitario municipal en diciembre, establece la obligatoriedad de pagar 6 y 14 millones de pesos en diciembre de 2010 y enero de 2011 respectivamente, con eso, los pagos mensuales hasta el 28 de diciembre de 2012, serían de entre 1.3 y 2.9 millones de pesos, pero no se han cumplido.

Paulina Rodríguez, gerente de Comunicación Corporativa de Setasa informó que aunque la empresa ha buscado comunicación con el Ayuntamiento para llegar a un acuerdo, nada se ha podido concretar.

"En abril se llevaron a cabo reuniones con el Ayuntamiento para evaluar el tema del adeudo y hacer revisión de las facturas ingresadas, sin poder hasta la fecha llegar a un nuevo convenio, al día de hoy el adeudo total del Ayuntamiento es de 69 millones 574 mil 923.95 pesos", informó.

La vocera de la empresa agregó que en marzo, la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (Propaem) otorgó al relleno sanitario de Naucalpan el certificado número 70/2011 como industria limpia, por lo que aún analizan la posibilidad de cerrar o no las puertas del relleno naucalpense.

Con información de Norma García

Copyright © Grupo Reforma Servicio Informativo

ESTA NOTA PUEDES ENCONTRARLA EN:
<http://www.reforma.com/edomex/articulo/1310023/>
 Fecha de publicación: 02-May-2012

©C.I.C.S.A. 2000 - 2010

ANEXO 5

Acuerdo en el que se autoriza el Programa Anual de obra Pública

H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez
SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO

Lic. Otilia María Azucena Olivares Villagómez
 Presidenta Municipal Constitucional
 de Naucalpan de Juárez, México.



Naucalpan
de Juárez 2009-2012
CIUDAD DEL SIGLO XXI
Un Gobierno cerca de ti

A su población hace saber:

Acuerdo Número

El Honorable Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, México, por Acuerdo de Cabildo de fecha 16 de diciembre de 2009, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112, 116, 122, 125, 129 y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 2, 27 y 31 fracciones VII, VIII, XXXIX y XLIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 25 y 115 del Bando Municipal Vigente, 12.1 fracción III, 12.4, 12.6, 12.8, 12.12, 12.15, 12.17, 12.19, 12.20 y 12.21 y demás relativos y aplicables del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México; 48 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Naucalpan de Juárez, México y 47 fracción IX del Reglamento del Cabildo de Naucalpan de Juárez, México; emite el "Acuerdo Económico por el que se autoriza el Programa Trienal de Obra Pública para los Ejercicios Fiscales de los años 2010, 2011 y 2012"; en los siguientes términos:

Acuerdo Económico

Primero.- Se autoriza el Programa Trienal de Obra Pública para los Ejercicios Fiscales de los años 2010, 2011 y 2012, con un monto de \$676'964,806.00 (Seiscientos setenta y seis millones novecientos sesenta y cuatro mil ochocientos seis pesos 00/M.N.); para el Ejercicio Fiscal 2010.

Así como de los montos estimados por las cantidades de \$680'024,874.96 (Seiscientos ochenta millones veinticuatro mil ochocientos setenta y cuatro 96/100 M.N.), y \$689'084,737.04 (Seiscientos ochenta y nueve millones ochenta y cuatro mil setecientos treinta y siete 04/100 M.N.); para los Ejercicios Fiscales 2011 y 2012 respectivamente, documento que al efecto se acompaña como ANEXO ÚNICO, formando parte integrante del presente Acuerdo.

Segundo.- La ejecución del Programa Trienal de Obra Pública para los Ejercicios Fiscales de los años 2010, 2011 y 2012, al que se refiere el punto que antecede, se sujetará a las disposiciones contenidas en el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Tercero.- Se instruye a la Unidad de Comunicación Social para que en coordinación con la Dirección General de Obras Públicas, proceda a la difusión por los medios que se consideren convenientes, el contenido del presente Acuerdo, así como en su oportunidad de la iniciación de los trabajos correspondientes.

Cuarto.- Se instruye a la Secretaría del H. Ayuntamiento, a efecto de que notifique a la Dirección General de Obras Públicas; Dirección General de Desarrollo Urbano; Tesorería y Finanzas; Unidad de Comunicación Social; Contraloría Interna y demás interesados el contenido del presente Acuerdo Económico.

"2009. AÑO DE JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN, SIERVO DE LA NACIÓN"

Av. Juárez No. 39, Fraccionamiento El Mirador, Naucalpan, Estado de México (Palacio Municipal, 1er. piso)
 Tels. 5371 8300 5373 8400 ext. 1252, 1255, 1256, 1251

ANEXO 6

Anexo único del acuerdo en donde se muestran las obras presupuestadas para el trienio 2010-2012. Se señala la Obra Vial objeto de nuestro estudio. Que textual se encuentra como: Obra Vial en Av. El Molinito y Av. Río Hondo. Con un presupuesto de la obra o Servicio en 3 años de: \$211,200,000.00.

ANEXO ÚNICO

H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez
DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS

2,046,074,418.00 2010-2012

14 DE DICIEMBRE 2009

PROGRAMA TRIANUAL DE OBRA PÚBLICA PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2010, 2011 y 2012

ID.	PROG.	DESCRIPCIÓN DE LA OBRA	UBICACIÓN	IMPORTE DE LA OBRA O SERVICIO en 3 AÑOS	2010	2011	2012
PRESUPUESTO TOTAL				\$ 2,046,074,418.00	\$ 676,984,806.00	\$ 680,024,874.98	\$ 689,064,737.04
13		OBRA PRIORITARIA		\$ 1,276,910,000.00	\$ 285,455,653.00	\$ 532,113,174.96	\$ 459,341,172.04
13.01		PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE UNIVERSIDAD MUNICIPAL	EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN	\$ 152,000,000.00	\$ 30,000,000.00	\$ 86,000,000.00	\$ 36,000,000.00
13.02		OBRA VIAL EN AV. EL MOLINITO Y AV. RIO HONDO	COL. EL MOLINITO, COEBENITO JUAREZ	\$ 211,200,000.00	\$ 70,355,266.68	\$ 100,000,000.00	\$ 40,844,733.12
13.03		REHABILITACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL RASTRO MUNICIPAL	COL. SAN JOSÉ STATILCO	\$ 119,200,000.00	\$ 19,200,000.00	\$ 18,000,000.00	\$ 82,000,000.00
13.04		REHABILITACIÓN DE LA ESTACIÓN CENTRAL DE BOMBEROS	COL. PADRE FIGUEROA	\$ 16,300,000.00	\$ 16,300,000.00	\$ 0.00	\$ 0.00
13.05		CONSTRUCCIÓN DE CAMPO DE ENTRENAMIENTO DE VANGUARDIA PARA CAPACITACIÓN DE BOMBEROS	EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN	\$ 24,900,000.00	\$ 0.00	\$ 12,600,000.00	\$ 12,300,000.00
13.06		REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS CENTROS DE SALUD	VARIAS COLONIAS	\$ 722,000,000.00	\$ 7,600,000.00	\$ 1,640,000.00	\$ 7,360,000.00
13.07		CONSTRUCCIÓN DE GUARDERIA DE 24 HORAS PARA LOS HIJOS DE LOS POLICIAS	EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN	\$ 14,400,000.00	\$ 14,400,000.00	\$ 0.00	\$ 0.00
13.08		PASADISES EN C/LOMA LINDA (Entre Luis Donato Colosio Y Loma Linda)	COL. LOMA LINDA	\$ 66,400,000.00	\$ 66,400,000.00	\$ 0.00	\$ 0.00
13.09		PAVIMENTACIONES DE CONCRETO HIDRAULICO EN DIVERSAS AVENIDAS	VARIAS COLONIAS	\$ 192,000,000.00	\$ 72,000,000.00	\$ 72,000,000.00	\$ 48,000,000.00
13.10		PAVIMENTACIONES DE CONCRETO ASFALTICOS EN DIVERSAS AVENIDAS	VARIAS COLONIAS	\$ 268,400,000.00	\$ 45,000,000.00	\$ 29,000,000.00	\$ 17,400,000.00
13.11		DEPRIMIDO EN AV/LOMAS VERDES Y GIGIETA GIGANTE	ERACIO BOULEVARES	\$ 272,000,000.00	\$ 0.00	\$ 77,760,000.00	\$ 194,240,000.00
13.12		PUENTE EN C/AV. GUSTAVO BAZZ ENTRE HACIENDA DE LA GAVIA Y HACIENDA SAN NICOLAS, COEBENITO	ERACIO BOSQUES DE ECHEGARAY	\$ 213,321,600.00	\$ 0.00	\$ 103,060,800.00	\$ 110,260,800.00
13.13		SUPERVISION EXTERNA DE OBRA METROQUITANA	VARIAS COLONIAS	\$ 40,000,000.00	\$ 9,379,886.12	\$ 24,252,374.96	\$ 6,367,738.92
5		COMPROMISOS FIRMADOS		\$ 183,500,000.00	\$ 66,000,000.00	\$ 65,000,000.00	\$ 52,500,000.00
1		REHABILITACIÓN DE BANQUETAS Y GUARNICIONES PRINCIPALMENTE EN LA ZONA RESIDENCIAL	VARIAS COLONIAS	\$ 75,000,000.00	\$ 25,000,000.00	\$ 25,000,000.00	\$ 25,000,000.00
2		REHABILITACIÓN DE MERCADOS MUNICIPALES, (36 mercados municipales, principalmente en las techumbres, algunos con más de 40 años sin mantenimiento).	VARIAS COLONIAS	\$ 49,500,000.00	\$ 0.00	\$ 25,000,000.00	\$ 24,500,000.00
3		CONSTRUCCIÓN DE ANDADORES PEATONALES EN SAN LORENZO TOTOLINGA, SAN LORENZO LA CAÑADA Y OLÍMPICA RADIO 1a Y 2a SECCIÓN (2a E.M.P.A)	VARIAS COLONIAS	\$ 16,000,000.00	\$ 8,000,000.00	\$ 5,000,000.00	\$ 3,000,000.00
4		CONSTRUCCIÓN DE RETORNO EN AVENIDA LUÍS DONALDO COLOGIO E IZCALLI CHAMPA VUELTA EN "U" DE PONIENTE A ORIENTE	COL. OLÍMPICA 68	\$ 35,000,000.00	\$ 25,000,000.00	\$ 10,000,000.00	\$ 0.00
5		REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA DE RINCÓN VERDE A COL. RINCÓN VERDE, HASTA PUEBLO DE TEPATLAXCO	COL. RINCÓN VERDE, HASTA PUEBLO DE TEPATLAXCO	\$ 10,000,000.00	\$ 8,000,000.00	\$ 0.00	\$ 2,000,000.00
4		COMPROMISOS NO FIRMADOS		\$ 10,000,000.00	\$ 10,000,000.00	\$ 0.00	\$ 0.00

ANEXO 7

Consideraciones de Derecho del *Acuerdo económico por el que se autoriza el Programa Trienal de Obra Pública para los ejercicios fiscales de los años 2010, 2011 y 2012.*

Se resalta el párrafo en donde se manifiesta que las obras se consideraron con base en las necesidades y peticiones de la comunidad.

H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez
SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO



Las obras y acciones que integran el Programa de Recursos Municipales Propios Ejercicio Fiscal 2010, se han considerado con base en las necesidades y peticiones de la comunidad, algunas en forma escrita y otras en forma directa a través de la C. Presidenta Municipal, en sus diversas giras de trabajo, por todo el territorio municipal, además, en algunos casos han sido acciones de respuesta inmediata para atender las contingencias ocasionadas por los fenómenos meteorológicos presentados en el Municipio.

A continuación, se presenta una clasificación de las obras y el motivo por el que se integran a este Programa de Obra.

A) Obra Prioritaria

En este apartado, se incluyen obras que están en el Programa Trienal de Obra Pública previamente autorizado y que son compromiso de la presente Administración.

No.	OBRA	UBICACIÓN	IMPORTE	OBSERVACIÓN
1	PROYECTO Y CONSTRUCCIÓN DE UNIVERSIDAD MUNICIPAL	EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN	\$30'000,000.00	NO SE MODIFICA
2	REHABILITACIÓN, AMPLIACIÓN Y EQUIPAMIENTO DE LA ESTACIÓN CENTRAL DE BOMBEROS	COL. PADRE FIGUEROA	\$37'079,040.01	AUTORIZADA
3	REHABILITACIÓN DEL MERCADO MUNICIPAL DEL MOLINITO	COL. EL MOLINITO.	\$5'000,000.00	AUTORIZADA
4	REMODELACIÓN DEL MERCADO SALVADOR SÁNCHEZ COLÍN, CALLE GOBERNADOR SÁNCHEZ COLÍN, ESQ. CALZADA AHUIZOTLA	COL. AHUIZOTLA	\$ 3'299,040.00	CONTRATADA
5	CONSTRUCCION DE ANDADORES PEATONALES Y COLOCACIÓN DE BARANDALES EN LA COLONIA OLÍMPICA RADIO PRIMERA Y SEGUNDA SECCIÓN	COL. OLÍMPICA RADIO 1ª Y 2ª Secc.	\$ 2'000,000.00	CONTRATADA
SUBTOTAL			\$ 77'378,080.01	

B) Compromisos firmados

No.	OBRA	UBICACIÓN	IMPORTE	OBSERVACIÓN
6	REHABILITACIÓN DEL MERCADO MUNICIPAL DEL MOLINITO	COL. EL MOLINITO	\$ 5'000,000.00	CONTRATADA
7	REMODELACIÓN DEL MERCADO SALVADOR SÁNCHEZ COLÍN, CALLE GOBERNADOR SÁNCHEZ COLÍN, ESQ. CALZADA AHUIZOTLA	COL. AHUIZOTLA	\$ 3'299,040.00	POR CONTRATAR
SUBTOTAL			\$ 8'299,040.00	

"2010. AÑO DEL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO".

Av. Juárez No. 39, Fraccionamiento El Mirador, Naucalpan, Estado de México (Palacio Municipal, 1er. piso)
Tels. 5371 8300 5373 8400 ext. 1252, 1255, 1256, 1251

ANEXO 8

A continuación se presentan algunas hojas de actas de sesión de Cabildo en donde se encuentra la discusión respecto a las obras públicas. Por un lado se manifiesta que existe colaboración de la sociedad en la detección de las necesidades y por otro existe un problema de información, del cual se quejan algunos ediles de oposición principalmente del Partido Acción Nacional. De igual manera se anexa parte de la discusión respecto a la aprobación del Acuerdo Económico por el que se autoriza la Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez.

Quinto.- En uso de la palabra el C. Javier Hernández Manzanares, Decimioctavo Regidor, solicitó la dispensa de la lectura del Proyecto de Resolución del punto Quinto del Orden del Día, para dar lectura únicamente al Acuerdo correspondiente, documentos que se anexarán al apéndice de la presente Acta para constancia. Dispensándose la lectura.

En uso de la palabra el C. Luis Felipe Bravo Tinoco, Tercer Sindico, comentó "nada más quisiera hacer algunas precisiones respecto al Acuerdo y una solicitud que me gustaría realizar, estoy consciente de lo que estamos a punto de votar, es una regularización y programación de acciones de obras, que no es lo mismo que la autorización de una construcción, sin embargo, en la lectura que muy amablemente hizo el Regidor Manzanares, valdría la pena a lo mejor darle certeza y precisión a algunas obras en las cuales algunas caen en la generalidad y para quienes acceden o tienen la oportunidad de leer estos Acuerdos, tuvieron certeza de dónde se van a aplicar los montos de ciertos recursos, que en este caso son del Municipio, para ejemplo, quiero mencionar el punto número 8, donde habla sobre el saneamiento de barrancas del Municipio de Naucalpan de Juárez, como ejemplo valdría la pena pues, incluir o remitir cuál es la lista de las barrancas y cuántas y cuáles son las barrancas que se van a sanear, en el punto número 15, habla sobre la adquisición de materiales para obras comunitarias, es lo mismo, valdría la pena precisar qué comunidades serán beneficiadas con este recurso, en el punto número 19 habla de la construcción y equipamiento de la Subestación de Bomberos de Lomas Verdes, valdría la pena aquí tomar nada más dos cosas en cuenta, primero la ubicación, tener a lo mejor la participación de los vecinos, que se pudiera considerarse y concretar con ellos en lugares específicos y el segundo punto, sería nada más, tomar en cuenta, si bien estamos autorizando la construcción en este momento o si nada más es el programa de obra, hay un amparo actualmente del Ejido de Santa Cruz Acatlán, que emitió y concedió el Juez Segundo de Distrito del Estado de México, en donde entre las cosas que se ampararon los ejidatarios, es evitar cualquier acto de autoridad y entre ellos involucra la construcción, entonces si valdría la pena tener cuidado, para no incurrir en una responsabilidad en cuanto a los amparos en el Municipio; el número 20 igual es de la construcción y equipamiento de una Subestación de Bomberos en Chimalpa, valdría la pena, ubicar el lugar, para que haya certeza y por último, los dos últimos puntos, el 38 y 39, dicen relleno de cavernas en las zonas del Municipio de riesgo, valdría la pena saber cuáles y si hay dictámenes, me imagino que ya los tiene Protección Civil, no será complicado recabar esa información y por último, la construcción de un puente y/o pasos peatonales en varias Colonias, también contar con las ubicaciones."

En uso de la palabra el C. David Oviedo González, Decimocuarto Regidor, expresó "en primera instancia, es reconocer la importancia de la obra pública en el Municipio, porque es una de las condiciones más importantes y prioritarias y veo que están en listados algunas de las cuantas peticiones que hemos estado turnado como miembros del Cabildo, mi interés aquí, es complementar un poquito lo que estábamos mencionando al Primer Sindico y es referente a las cuestiones técnicas de las obras, si bien es cierto, no somos especialistas y nos dan una idea de que se está planteando para la obra comunitaria en el Municipio y contar con una breve descripción de la obra y hablamos de repavimentaciones, no sabemos cuánto metros cuadrados, no sabemos en específico el detalle de lo que estamos

ANEXO 9

156

planteando, hemos solicitado ya con antelación esta información y reiterar que es más fácil aprobar o no aprobar una obra con la información concreta, cosa que el día de hoy, no lo refieren en el documento, nada más por encima, sería bueno que al menos la Comisión de Obras Públicas del Cabildo, tuviera conocimiento de esto para tener un análisis más claro de qué estamos proponiendo y estamos votando el día de hoy.”.

En uso de la palabra la C. Alejandra Marcela García Macedo, Decimosexta Regidora, manifestó “solamente tengo una duda técnica, demolición de concreto hidráulico en diferentes calles, no entiendo mucho por qué, bueno en algunas otras es repavimentación con concreto hidráulico, que eso lo que la mayoría de los ciudadanos están solicitando, por la garantía que tiene y por la calidad y entonces, cuando dice demolición de concreto hidráulico, se habla de aproximadamente \$300,000. 00 (Trescientos mil pesos 100/00 M.N.), después qué va a pasar, esa es mi duda.”.

En uso de la palabra el C. Cuittáhuac Angia Mendoza, Primer Sindico, comentó “quisiera ser muy breve, sí es importante comentar a Ustedes, que como bien reconoció nuestro compañero Regidor David Oviedo, este listado refleja las necesidades más sensibles de la comunidad, Naucalpan, obviamente entendiendo que son muchas más, pero que lamentablemente las necesidades son más que los recursos, sin embargo, se tiene que hacer una selección, la Presidenta Municipal me comenta que ya ha instruido a la Directora General de Obras Públicas, para que todas estas dudas técnicas que van saliendo, como las que comentan nuestros compañeros Regidores, ella las pueda solventar en lo particular y en este momento pedirles su apoyo para continuar con la aprobación del lista en general.”.

En uso de la palabra el C. Antonio Lara Vázquez, Secretario del H. Ayuntamiento, respondió a la pregunta de la C. Alejandra García Macedo, Decimosexta Regidora, en el sentido de que el pavimento de concreto hidráulico, se refiere a que en algunos casos, éstos ya estaban muy deteriorados, por lo que era necesario reponerlos, seguramente en las obras que estaban autorizadas, además de que se tiene que especificar el gasto correspondiente para cada caso y será la Directora General de Obras Públicas quien lo especificará técnicamente.

En uso de la palabra el C. Antonio Lara Vázquez, Secretario del H. Ayuntamiento, por instrucciones de la Jefa de Asamblea, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112, 116, 122, 125, 129 y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 2, 27, 31 fracciones VII, XXXIX y XLIV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 12.1 fracción III, 12.4, 12.6, 12.7, 12.8, 12.12, 12.15, 12.20, 12.21, 12.46 y demás relativos y aplicables del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México; 25 y 129 del Bando Municipal vigente y 47 fracción IX del Reglamento del Cabildo de Naucalpan de Juárez, México; sometió a consideración de los miembros del H. Cabildo, el siguiente: “Acuerdo Número 189. El H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, México, por Acuerdo de Cabildo de fecha 13 de octubre de 2010, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112, 116, 122, 125, 129 y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 2, 27, 31 fracciones VII, XXXIX y XLIV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 12.1 fracción III, 12.4, 12.6, 12.7, 12.8, 12.12, 12.15, 12.20, 12.21, 12.46 y demás relativos y aplicables del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México; 25 y 129 del Bando Municipal vigente y 47 fracción IX del Reglamento del Cabildo de Naucalpan de Juárez, México; expide el “Acuerdo Económico por el que se autoriza la regularización y reprogramación de acciones de obras públicas con cargo a Recursos Municipales Propios, para el cierre del Ejercicio Fiscal 2010, consideradas en el Programa Trienal”, en los siguientes términos: Acuerdo Económico. Primero.- Se autoriza la regularización y reprogramación de acciones de obras públicas con cargo a Recursos Municipales Propios, para el cierre del Ejercicio Fiscal 2010, consideradas en el Programa Trienal, para quedar en los términos siguientes:

Id.	DESCRIPCIÓN DE LA OBRA	UBICACIÓN	IMPORTE
1	PROYECTO Y CONSTRUCCIÓN DE UNIVERSIDAD MUNICIPAL	EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN	\$ 30'000,000.00
2	REHABILITACIÓN, AMPLIACIÓN Y EQUIPAMIENTO DE LA ESTACIÓN CENTRAL DE BOMBEROS	COL. PADRE FIGUEROA	\$ 37'079,040.01
3	REHABILITACIÓN DEL MERCADO MUNICIPAL DEL MOLINITO	COL. EL MOLINITO	\$ 5'000,000.00
4	REMODELACIÓN DEL MERCADO SALVADOR SÁNCHEZ COLÍN, CALLE GOBERNADOR SÁNCHEZ COLÍN, ESQ. CALZADA AHUIZOTLA	COL. AHUIZOTLA	\$ 3'299,040.00
5	CONSTRUCCIÓN DE ANDADORES PEATONALES Y COLOCACIÓN DE BARANDALES EN LA COLONIA OLÍMPICA RADIO PRIMERA Y SEGUNDA SECCIÓN	COL. OLÍMPICA RADIO 1a Y 2a Secc.	\$ 2'000,000.00

ANEXO 10

Cuarto.- En uso de la palabra la C. Minerva Marisol Sánchez Hernández, Octava Regidora, solicitó la dispensa de la lectura completa del Proyecto de Resolución del punto Cuarto del Orden del Día, para dar lectura únicamente al Acuerdo correspondiente, documentos que se anexarán al apéndice de la presente Acta para constancia. Dispensándose la lectura.

En uso de la palabra el C. David Oviedo González, Decimocuarto Regidor, comentó "en primera instancia reconozco el esfuerzo de la Administración y de la ciudadanía en la construcción de este documento, parece que es totalmente diferente hasta donde he alcanzado a ver a la primera propuesta y es de reconocer todo el esfuerzo que los vecinos y todas las personas que contribuyen a la construcción de este documento que, finalmente, parece recoger muchas aspiraciones de los vecinos, mi pregunta sería en este contexto, tengo tres días de conocer el documento, no es recomendable que se lance a una consulta ciudadana ya?, no estamos faltando nosotros al procedimiento, es totalmente el documento y vea cosas muy buenas, pero creo que nos faltaría esta parte de la consulta ciudadana, al documento ya estructurado que se nos está entregando."

En uso de la palabra el C. Javier Hernández Manzanares, Decimooctavo Regidor, expresó "creo que la consulta ciudadana ya se hizo, yo siempre lo he manifestado y en las reuniones que hemos tenido, cuando un documento se tiene que iniciar y el documento que se presentó para la consulta ciudadana fue el mismo, lo que hoy estamos presentando es el final, no podemos ir al revés, hoy tenemos otro documento y lo damos a conocer y después les vamos a dar modificaciones y todo esto, yo quiero comentar que la Comisión principalmente la Presidenta, nuestra Presidenta de la Comisión ha hecho un esfuerzo grandísimo por tratar de concensar este documento, más que concensarlo ver los beneficios que de alguna manera puedan traer para nuestro Municipio, creo que el Plan de Desarrollo que hoy se está presentando, reúne requisitos indispensables para el Desarrollo Municipal, hay muchas tareas que hacer, me parece que es un documento que ha tomado la sensibilidad de la propia consulta de los vecinos, de las autoridades auxiliares, de los propios Regidores, de los Diputados Locales, Diputados Federales, de los actores políticos de todo el Municipio, de las organizaciones sociales, me parece que si bien es cierto, podemos tener un punto de vista, hay quienes consideran que el documento se quedó corto que habría que ir más adelante, hay otros que no están muy de acuerdo, a mi me parece que es un documento que puede garantizar el Desarrollo del Municipio dentro de los próximos 30 años, creo que el esfuerzo que se ha hecho, finalmente ha rendido frutos, recién que se presentó la consulta, muchos aunaban que habría que sacarlo, que no habría que entrarle y yo considero que fue un gran acierto el haberlo presentarlo, estas son las primera líneas que se pueden trazar para tener un punto de vista de un Naucalpan que es el que queremos, particularmente me parece que el documento reúne las características para poder darle a la población economía, educación, salud, trabajo y diversión, que es lo principal con lo cual podemos tener, sobre el cual podemos seguir progresando, yo no quiero ver a un Naucalpan como hoy lo podemos ver, como algunos municipios, donde ya no tienen ninguna posibilidad de desarrollo, no quiero ver a un Naucalpan que tenga 3 ó 4 millones de habitantes, y que esos 3 ó 4 millones de habitantes no tengan ninguna posibilidad de desarrollo, en Ecatepec, en Nezahualcóyotl, en un Tlaxiiltlán o el propio Atlixpán, como se está convirtiendo Huixquilucan, a mí me parece que vamos con tiempo trabajando y avanzando, yo quiero ver a Naucalpan, que si bien es cierto puede tener la menor cantidad de habitantes, pero que esos habitantes tengan sustento para poder vivir mejor, no por ser más, tengamos que vivir en condiciones menores, a mí me parece que una obligación que nosotros tenemos como gobierno, es quienes vivan aquí puedan tener las posibilidades de desarrollo y aquí en este Plan de Desarrollo Urbano Municipal, se dan las características que estamos dejando áreas para el propio desarrollo, tenemos todavía mucho que realizar y mucho que hacer, porque tampoco tenemos que ser tan irresponsables, para no poder tomar decisiones que puedan afectar a los ciudadanos y a las futuras generaciones, el propio Plan de Desarrollo Municipal, como todos los hemos visto nos deja tareas pendientes que hacer, no es un problema de que nos falte el aire o nos falte el agua, o tengamos que hacer, pero sí debemos tener cuidado para que las futuras generaciones puedan tener lo indispensable para poder vivir mejor, esta es la posición que tenemos y eso es lo que yo pienso, como debe el plan, no me parece que sienta las bases insito, para seguir creciendo será un Plan de Desarrollo que evidentemente quien lo quiera cambiar y lo quiera mejora puede ser mejorado evidentemente tendrá que tener en consideración este Plan de Desarrollo Municipal y creo que será uno de los mejores del Estado gracias."

En uso de la palabra el C. Delfino Angel Castillo Decimonoveno Regidor, manifestó "este proyecto que vamos a aprobar, si estamos de acuerdo que es un documento completo, los maestros, los doctores urbanistas que hicieron posible esto, son gente que tiene otra proyección, yo platicué directamente con el maestro y me decía que él tenía otra visión de lo que podía ser Naucalpan, por eso decía que el Plan se quedó corto, fue lo que yo les dije, que se había quedado corto, porque hay un Naucalpan que tendrá 50% de su territorio y tendrá otro 25 ó 30% urbanizado y comentábamos en la Comisión que no querían que creciera Naucalpan, yo decía que sí, debido a que mucha gente es conservadora y para ser conservador no necesita que todo cambie para que siga igual, yo le comentaba que con un buen desarrollo municipal, es aquel que da crecimiento a su municipio, pero también a sus habitantes, pero si todavía no tenemos el crecimiento y estamos matando la ilusión de crecer, eso ya es un pretexto no, yo nací aquí en Naucalpan hace cincuenta y tanto años, desde entonces teníamos problemas de servicio de agua y de ríos, ya teníamos problemas desde entonces, ya sean los gobiernos, las administraciones de los diferentes partidos que han pasado, unos más unos menos, pero todos han sabido llevar a Naucalpan hacia adelante, por eso decía, que se había quedado corto, pero vamos, hay grupos conservadores que le tienen miedo al crecimiento y no quieren una expansión demográfica, pero al final de cuentas hay municipios, tan sólo Naucalpan tuvo un crecimiento en los años 70, fue creciendo de manera enorme y no se asuntaron, tuvimos que seguir, ahora la proyección de Naucalpan es que va a la baja que dentro de cinco o diez años el crecimiento va a ser mínimo, hay gente que así lo quiere todavía, quiere que Naucalpan se quede como está, tienen miedo al crecimiento, les decía que desde entonces nos faltaba agua, aire, muchas cosas, pero seguimos viviendo en una metrópoli naucalpense que sigue creciendo, y que sigue ayudando, tenemos que ponernos a la altura de los naucalpenses con este Plan de Desarrollo, ojalá y se puedan hacer unas modificaciones y crear un Plan de Desarrollo Municipal que

ANEXO 11

le dé más globalidad al Municipio, eso es lo que yo intentaba decir en la Comisión, pero no estoy demeritando el trabajo, al contrario, creo que es un trabajo excelente que hicieron los maestros al Plan de Desarrollo y el esfuerzo que hizo la Comisión y los compañeros de la Comisión, es un excelente trabajo de hecho, que no estoy demeritando, pero no estoy de acuerdo; mi comentario es que sigo pensando que Naucaclpan merece más y que podemos dárselos nosotros mismos, desgraciadamente si hay grupos que no están de acuerdo con el desarrollo, porque sabemos es una exposición plena de inversiones, recibiríamos el número uno en el ranking de los municipios, eso creo que eso lo que tenemos que hacer, que Naucaclpan vuelva a ser el número uno en toda la República y parte de Latinoamérica, porque así estaba marcado, eso es lo que queremos los naucaclpanes, los nativos de Naucaclpan."

En uso de la palabra el C. Mariano de Luis Romero, Primer Regidor, comentó que el Plan de Desarrollo establece los objetivos y las políticas de estabilidad, del cómo se va ordenar y regular el desarrollo en todo el Municipio de Naucaclpan, asimismo, define las clasificaciones correctas de los centros de población que se plantearon en todo el Municipio y la forma en cómo se van a ir estableciendo los diferentes servicios públicos, atendiendo al contenido geográfico y económico de los naucaclpanes, de la Ciudad Ecológica como lo había determinado la Presidencia, atendiendo a las estrategias y acciones implementadas para ello; pero lo más importante, es que marcaba la

responsabilidad de la dependencia que cubren las acciones de la distribución y la participación de Desarrollo Urbano, agregando que en dicho documento, también se establecían las acciones importantes y prioritarias que atienden a la demanda ciudadana, en las que habían participado activamente en el ejercicio del Plan de Desarrollo, el cual era un trabajo que habría que reconocer, tanto a la Titular de la Dirección General de Desarrollo Urbano, de las áreas que participaron, de todas las dependencias y de los consultores, pues el llevar a cabo las consultas para la creación del mismo, era un trabajo que había que reconocer, agregó que el Plan se requiere para el Municipio de Naucaclpan y quizás no era lo ideal, pero se podía pensar y presentar el Plan de Desarrollo Urbano, pues se puede ir perfeccionando y finalmente agradeció el trabajo de los que participaron en el desarrollo de este trabajo.

En uso de la palabra la C. Juana Parra Sánchez, Séptima Regidora, expresó "estoy convencida que es necesaria una actualización en nuestro Plan de Desarrollo Urbano Municipal, pero el Acuerdo que se está presentando, considero que no sólo es insuficiente y si que coloca en estado de indefensión a la ciudadanía naucaclpanse, por tal motivo, de una vez les quiero decir que mi voto es en contra, para mis vecinos de Tecamachalco, si les preocupaba la construcción de un edificio de 30 pisos, tengo entendido, ya no se preocupen ya se van a poder construir de 15 pisos, que además los usos del suelo son combinables, por tal motivo solicito que este comentario sea asentado en el Acta."

En uso de la palabra el C. Cándido Andú Mendoza, Primer Síndico, expresó que "por lo importante a este tema, creo que es importante sumarme a las felicitaciones que han expresado la mayoría de mis compañeros en los términos de todo este trabajo que hizo la Comisión, también al Arquitecto Álvaro Ordóñez y su equipo de trabajo, es un trabajo muy fino y de gran consenso con la ciudadana, quiero destacar algunos aspectos relevantes del Plan que me parecen que son importantes, en el análisis del medio natural, se establecieron las áreas naturales protegidas, se detectaron las áreas de riesgo y vulnerabilidad, se determinó la vocación y potencialidad del territorio Municipal ó sea las áreas urbanizables y no urbanizables, en tenencia de la tierra, se elaboró el Plan de la Tenencia de la Tierra Ejidal, este Plan en materia de asentamientos irregulares detectó 268 asentamientos irregulares en el Municipio, asentamientos censados 243, asentamientos potencialmente regularizables 113, en materia de uso de suelo se cambió la nomenclatura, respetando los usos actuales conforme al análisis de los lotes tipos existentes, quedando únicamente 30 clasificaciones, se establecieron únicamente dos centros urbanos y diferentes centros suburbanos distribuidos en el Municipio, se consideró únicamente un corredor urbano sobre el Boulevard Manuel Avila Camacho de cinco niveles, a los predios definidos en el Plan anterior como planes parciales, se les asignó un uso de suelo específico, se propone un programa de saturación de lotes baldíos dentro del área urbana actual del Municipio, en este plan también se calcularon los requerimientos de suelo, fruto con base en los cálculos de la población a corto, mediano y largo plazo, asignándole los usos de suelo correspondientes, asimismo, se calcularon los requerimientos de los equipamientos y servicios urbanos de corto, medio y largo plazo, se les asignó el uso de suelo futuro de terreno de los inversionistas conforme a los proyectos presentados; en los poblados rurales de Santiago Tepatlaxco y San Francisco Chimalpa, se propuso la elaboración de programas y de desarrollo urbano correspondiente, en materia de infraestructura, se analizaron las características de las redes de servicios actuales en cuanto al agua potable y drenaje, del alumbrado público y se calcularon los requerimientos

futuros conforme a la necesidad de la próxima población que habrá en Naucaclpan, en materia de estructura vial, se diseñó la estructura vial futura del municipio, conforme a los usos de suelos propuestos, proyectos o estrategias en materia de vialidades urbanas y el edificio A, es la construcción de la Autopista Naucaclpan-Aeropuerto de Toluca, a la de Ferrocarril Acámbaro, con transporte público masivo articulado, iniciación de la construcción de la unidad Arco Poniente de Naucaclpan; distribuidores de entronques viales, construcción de distribuidores viales, también se describen aquí, y gracias también al apoyo de la Dirección de Desarrollo Urbano, aquí también está presente la Directora con su equipo, la construcción de pasos de desnivel, también es importante comentar que este Plan contiene la modificación, mejoramiento, la ampliación vial, aquí describe todos los puntos en donde se puede desarrollar esta actividad, en materia de transporte urbano, también se describe cuáles podrían ser los sistemas más viables a futuro de Naucaclpan, es decir, me parece que este proyecto plantea además proyectos ecológicos y proyectos de Desarrollo Urbano específicos, así como un proyecto estratégico en la zona industrial, es también un programa en San Francisco Chimalpa, en Santiago Tepatlaxco y también un Programa de Rescate del Centro Tradicional; me parece que este documento contiene lo que podría ser la visión de Naucaclpan en un futuro, siempre en un Plan de Desarrollo Urbano, nunca vamos a quedar

ANEXO 12

todos totalmente contentos, porque finalmente parte de una visión, pero es importante señalar que se hicieron las consultas, se hizo la consulta más amplia posible y se trató de conciliar los criterios de todos los que participaron en ellos y muestra de esto es que se han sumado diferentes líderes de Asociación, Colonos y los Consejos de Participación ya conocieron esta parte del Plan y se han manifestado a favor de este Plan de Desarrollo Urbano, por lo que me sumo a la felicitación que han expresado mis compañeros, tanto a todos los que participaron y en particular a la Comisión a los usuarios externos que hicieron un gran trabajo, por supuesto a la Dirección General de Desarrollo Urbano.”-----

En uso de la palabra el C. Antonio Lara Vazquez, Secretario del H. Ayuntamiento, por instrucciones de la Jefa de Asamblea, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112, 113, 116, 122, 123, 124 y 139 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 27 y 31 fracciones I, XXI, XXIV y XLIV, 64 fracción I y 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 5.5, 5.6, 5.10 fracciones I, XX y XXI, 5.21, 5.24, 5.25, 5.26, 5.27, 5.28 y 5.29 del Código Administrativo del Estado de México; 30 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México; 25, 26 fracción I inciso a. 85, 86 y 129 del Bando Municipal vigente; 5 fracción I, 8, 10 fracción I, 11, 12, 16 fracción I y 22 del Reglamento del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Municipio de Naucalpan de Juárez, México; 4, 23 y 24 del Reglamento Interior de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México; 15, 18 fracción I inciso a., 20, 21 y 23 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Naucalpan de Juárez, México y 47 fracción IV del Reglamento del Cabildo de Naucalpan de Juárez, México; sometió a consideración de los miembros del H. Cabildo, el Acuerdo Económico, emitido por la Comisión Edilicia de Desarrollo Urbano, conforme a lo siguientes "Resolutivo. Único.- En atención a las Consideraciones de Hecho y de Derecho del presente Proyecto de Resolución, resulta procedente someter a consideración del H. Cabildo el Proyecto de Acuerdo, referente a la autorización para la Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, México."; conforme al siguiente: "Acuerdo Número 197. El Honorable Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, México, por Acuerdo de Cabildo de fecha 28 de octubre de 2010, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112, 113, 116, 122, 123, 124 y 139 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 27 y 31 fracciones I, XXI, XXIV y XLIV, 64 fracción I y 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 5.5, 5.6, 5.10 fracciones I, XX y XXI, 5.21, 5.24, 5.25, 5.26, 5.27, 5.28 y 5.29 del Código Administrativo del Estado de México; 30 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México; 25, 26 fracción I inciso a. 85, 86 y 129 del Bando Municipal vigente; 5 fracción I, 8, 10 fracción I, 11, 12, 16 fracción I y 22 del Reglamento del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Municipio de Naucalpan de Juárez, México; 4, 23 y 24 del Reglamento Interior de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México; 15, 18 fracción I inciso a., 20, 21 y 23 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública de Naucalpan de Juárez, México y 47 fracción IV del Reglamento del Cabildo de Naucalpan de Juárez, México; expide el "Acuerdo Económico por el que se autoriza la Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, México", en los siguientes términos: Acuerdo con carácter de Resolución Gubernativa. Primero.- Se autoriza la Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, México, misma que se agrega al presente formando parte integrante del presente Acuerdo, la cual se sujeta a lo señalado por los artículos 5.28 y 5.29 del Código Administrativo del Estado de México, 30 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y demás disposiciones jurídicas aplicables. Segundo.- Se instruye a la Dirección General de Desarrollo Urbano a través de su Titular, a efecto de que en términos del artículo 30 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, realice ante la Secretaría de Desarrollo Urbano, los trámites tendientes a obtener el Dictamen de Congruencia a que se refiere el artículo 29 del referido ordenamiento, acompañando la Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Naucalpan de Juárez, México, con todos sus antecedentes y anexos gráficos. Tercero.- El Secretario del H. Ayuntamiento, procederá a certificar el Acuerdo que nos ocupa de conformidad con lo previsto por la fracción X del artículo 91 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Cuarto.- Se instruye a la Secretaría del H. Ayuntamiento, para que notifique a la Titular de la Dirección General de Desarrollo Urbano y demás interesados el contenido del que se acuerda, para los efectos legales y administrativos correspondientes. Único.- El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación. Aprobándose por Mayoría con dieciséis votos a favor, un voto en contra y seis abstenciones.

Quinto.- En uso de la palabra el C. Cuatlahuac Anda Mendoza, Primer Sindico; solicitó la dispensa de la lectura completa del Proyecto de Resolución del punto Quinto del Orden del Día, para dar lectura únicamente al Acuerdo correspondiente, documentos que se anexarán al apéndice de la presente Acta para constancia. Dispensándose la lectura.

En uso de la palabra el C. Cuatlahuac Anda Mendoza, Primer Sindico; manifestó "aprovecho el uso de la voz para felicitar a nuestra Presidenta Municipal y a todos nosotros que contamos con el apoyo para cumplir, porque