



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

289408

LA CONCERTACION SOCIAL Y SU APLICACION EN LA GESTION MUNICIPAL DE NAUCALPAN EN EL AÑO DE 1997.

- Una opción para mejorar la función del gobierno y democratizar las decisiones públicas en el ámbito municipal -

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICA Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
HUMBERTO GONZALEZ MONZALVO

ASESOR: LIC. MARTIN DE JESUS DIAZ Y ZOTOLINI



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO





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.

**A DIOS:** A ti Señor te agradezco permitirme vivir, iluminarme y protegerme cada día.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:**

Institución que me vio nacer como estudiante y que sin su generosa enseñanza jamás hubiese podido realizarme como profesional.

**A MIS ASESORES:** Martín de Jesús Díaz Vázquez, Ignacio Martín Lizarraga Gaudry, Amada López Tamanaja, Jaime Narez Armenta y Araceli Parra Toledo. Por sus consejos que me brindaron incondicionalmente.

**A MIS PADRES:** Con respeto y admiración reciban un eterno agradecimiento por su honradez, superación, comprensión, constancia y apoyo.

**A MIS HERMANOS:** Zenón, Alejandro, Reyna y Arturo que me han alentado para tratar de ser mejor día a día.

**A MARIEL NIKOLE:** sobrina, para ti que eres de las personas que más quiero, espero que cuando crezcas lo estimes como un testimonio de esfuerzo y superación.

**Y ESPECIALMENTE:** A los doctores de Pachuca Hidalgo; Francisco Javier Chang Barreiro, Héctor Gutiérrez Gutiérrez, Víctor Hugo Hernández Gómez, Rubén Alvarado Rubio y Daniel Valencia Elías por su ética profesional y alto sentido humano.

# ÍNDICE

	Página
Introducción. ....	1
Consideración General. ....	5
 <b>Capítulo I</b>	
<b>LA CONCERTACIÓN SOCIAL. ....</b>	<b>7</b>
1.1. Concepto. ....	8
1.2. Naturaleza de la concertación social. ....	10
1.2.1. Sujeto. ....	11
1.2.2. Objeto. ....	12
1.3. Características y condiciones de la concertación social. ....	13
 <b>Capítulo II</b>	
<b>ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL. ....</b>	<b>15</b>
2.1. Corporativismo y neocorporativismo como forma de concertación social. ....	16
2.2. Perspectivas internacionales de la concertación social en Europa. ....	19
2.2.1. Italia, cuna de la concertación social. ....	21
2.2.2. España. ....	21
2.3. Perspectivas internacionales de la concertación social en América Latina. ....	24
2.3.1. Brasil. ....	29
2.3.2. Argentina. ....	34
 <b>Capítulo III</b>	
<b>LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO. ....</b>	<b>37</b>
3.1. Marco jurídico. ....	38
3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	39

3.1.2.	Otros ordenamientos legales	40
3.2.	Antecedentes históricos (Referencia de algunos pactos en México a partir de 1934).	41
3.3.	Los principales pactos sociales a partir de 1983	47
3.3.1.	Pacto de Solidaridad Nacional	47
3.3.2.	Pacto de Solidaridad Económica.	48
3.3.3.	Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico.	50
3.3.4.	Alianza para la Recuperación Económica.	57
3.4.	La concertación en el Estado de México: contexto.	63
3.4.1.	La participación social en el Plan de Desarrollo en el Estado de México 1993 - 1999.	69
3.4.2.	La participación social en el Plan de Desarrollo en el Estado de México 1999 - 2005.	71

#### Capítulo IV

	<b>LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL AMBITO MUNICIPAL</b>	73
4.1	Formas y mecanismos de la participación ciudadana.	74
4.1.1.	Municipio y personas.	74
4.1.2.	Participación formal.	77
4.1.3.	Participación organizada.	78
4.1.4.	Participación social sin intervención gubernamental.	79
4.1.5.	Consejos de participación ciudadana.	80
4.1.6.	Llevar el Gobierno a la comunidad.	81
4.1.7.	Propuestas de trabajo para los organismos auditores	82
4.1.8.	Propuesta de instancia que fortalezca el fomento a la participación y capacitación ciudadana, la acción cívica y atención de asuntos comunitarios.	83

**Capítulo V**

**APLICACIÓN DE LA CONCERTACION SOCIAL EN LA  
SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO  
DE NAUCALPAN** .....

**87**

<b>5.1</b>	<b>Lineamientos generales del proceso operativo.</b> .....	<b>90</b>
	5.1.1. <b>Autorización.</b> .....	<b>91</b>
	5.1.2. <b>Ejercicio presupuestal.</b> .....	<b>92</b>
	5.1.3. <b>Ejercicio del gasto.</b> .....	<b>93</b>
	5.1.4. <b>Comprobación de gastos.</b> .....	<b>94</b>
	5.1.5. <b>Control y seguimiento.</b> .....	<b>94</b>
	5.1.6. <b>Evaluación.</b> .....	<b>95</b>
<b>5.2.</b>	<b>Programas implementados por la Subdirección de Concertación Social en el año de 1987.</b> .....	<b>96</b>
	5.2.1. <b>Programa de estímulos a la educación básica.</b> .....	<b>103</b>
	5.2.2. <b>Programa de proyectos productivos.</b> .....	<b>107</b>
	5.2.3. <b>Programa de mejoramiento a la vivienda.</b> .....	<b>110</b>
	5.2.4. <b>Programa de desayunos escolares.</b> .....	<b>112</b>
	5.2.5. <b>Programa de reforestación.</b> .....	<b>115</b>
	<b>GLOSARIO.</b> .....	<b>117</b>
	<b>CONCLUSIONES.</b> .....	<b>120</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	<b>124</b>

## INTRODUCCIÓN

---

En nuestros días impera la necesidad de un cambio incesante en todo el mundo, estando en un desarrollo histórico del año 2000 y que como País no podemos ser ajenos a los vertiginosos e inacabados procesos de transformación que se están dando a nivel mundial y en México en particular, donde se respira un aire de muerte y renovación, que sin duda alguna moldearán el destino de generaciones futuras, a través de los cambios de administración, el tránsito de localidades rurales a las urbanas, el vivir en un país donde los gobiernos municipales buscan aminorar confrontaciones para mantener una relación de comunicación con sus habitantes .

Se revisará una instancia municipal siendo está en específico la Subdirección de Concertación Social en el Municipio de Naucalpan y su relación con la sociedad; El objetivo general de esta investigación se centra en analizar el fenómeno de la concertación social, a fin de demostrar que es una alternativa viable para mejorar la relación entre sociedad y los gobiernos municipales, a través de la adopción de políticas que tienen como sustento el acuerdo y la aceptación de la comunidad.

Realizando así la siguiente hipótesis central: La Subdirección de Concertación Social del Gobierno Municipal de Naucalpan, jugará un papel fundamental que coadyuvara a reducir de manera importante los problemas en lo político, económico y social que enfrentan los habitantes de las colonias beneficiadas que conforman el Municipio.

Así para efectos de exposición, se ha dividido el estudio de la Concertación Social y su Aplicación en la Gestión Municipal de Naucalpan en cinco apartados, estructurándolos en los capítulos y contenidos siguientes:

En el **Capítulo I LA CONCERTACIÓN SOCIAL**, se realizan algunas precisiones conceptuales en torno a la concertación social, por ejemplo: neocorporativismo, pluralismo organizado, acuerdos sociales, pactos sociales, macroacuerdos y neocontractualismo. Con esto se pretende estructurar un concepto de reciente creación "concertación social", para explicar su naturaleza que se divide en sujeto-objeto y hablar después de las características y condiciones de la misma.

## INTRODUCCIÓN

En el **Capítulo II ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL**, se habla del corporativismo como una forma de organización de carácter político que obtendrá después una importancia para un Estado, que se preocupara por controlar y mediar negociaciones con ella.

Así también de las perspectivas internacionales que la concertación social va adquiriendo en Europa y América Latina. En primera instancia se ofrece un bosquejo general del entorno bajo el que opero la concertación social como alternativa de solución a conflictos en época de crisis.

Italia fue cuna de la concertación social para autores que coinciden en señalar el inicio de la concertación social, encontrando en este país su origen por ser el iniciador de los pactos, que después con el paso del tiempo y con otras modalidades será copiado por otros países para adaptarlo a las circunstancias de cada nación. Llegando a América Latina, para ser utilizada por los países de Brasil y Argentina como alternativa para mejorar los problemas económicos que agobian el deterioro social de estas localidades.

En el **Capítulo III LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO** se incursiona en el tema, haciendo una revisión de los diversos ordenamientos legales para encontrar si existe una norma jurídica como base del cambio, que regule la concertación social en específico y determine las obligaciones y derechos de sus interlocutores. Después mencionaré los antecedentes de la concertación social en México, refiriéndome a las políticas de concertación implementadas por el gobierno en el desarrollo de su historia, iniciando desde el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas, hasta el periodo presidencial del doctor Ernesto Zedillo. Explicando así los principales pactos celebrados: el Pacto de Solidaridad Nacional de 1983, el Pacto de Solidaridad Económica de 1987, el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico 1988 y en especial la Alianza para la Recuperación Económica en 1995 que constituyeron la respuesta gubernamental a la demanda de diversos sectores para señalar un rumbo económico a fin de combatir la crisis en el país.

## INTRODUCCIÓN

---

Según información periodística (Fuente de información Diario Excélsior. México. 30 de Octubre de 1995), la Alianza se consideró como la promesa firme de revertir la economía para rescatar su crecimiento a corto plazo, estando el presidente Ernesto Zedillo empeñado desde el inicio de su mandato, a ofrecer un nivel de vida más decoroso a los mexicanos y de un mejor mañana para una Nación.

El **Capítulo IV LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**, trata de las formas de participación ciudadana, que incluye la relación de municipio y personas haciendo mención de algunos tipos de participación ciudadana: de la participación formal, la participación organizada, de los consejos de participación ciudadana, destaco la forma en que se acerca el gobierno municipal a la comunidad y concluyo este capítulo con la creación de una instancia integral que contemple y continúe ofreciendo el fomento a la participación, la capacitación ciudadana, la acción cívica y atención a asuntos comunitarios, que son en la actualidad medidas de resolución para comunidades donde se practica el consejo abierto.

En el **Capítulo V APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**, se darán a conocer los lineamientos de operación que regulan la racionalidad, la austeridad y disciplina presupuestal que deberá tener la aplicación de recursos empleados en obras y acciones de política social que implemento la Subdirección de Concertación Social del Municipio de Naucalpan en el año de 1997, a través de programas que respondieron a tres estrategias fundamentales:

- 1) Promover la política social como la suma de esfuerzos en los tres ordenes de gobierno y la sociedad.
- 2) Promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social.
- 3) Propiciar la orientación y atención de los recursos institucionales, hacia regiones de Naucalpan que presenten condiciones de rezago social.

## INTRODUCCIÓN

---

Por ello los programas de 1997, se orientaron a proyectos de beneficio social que propiciaron empleo temporal en actividades productivas en las regiones y grupos de pobreza. Los programas realizados fueron Estímulos a la Educación Básica, Proyectos Productivos, Mejoramiento a la Vivienda, Desayunos Escolares y Reforestación, siendo estos los programas de desarrollo social que SEDESOL signó con el Gobierno Estatal y Municipal, para la realización de obras y acciones de beneficio social; y por último formulo las conclusiones que se derivan de la investigación realizada.

## CONSIDERACIÓN GENERAL

---

En los últimos veinte años del siglo XX, los fenómenos de crisis (política, económica y social) en el mundo han ido en aumento. Estando presente en los últimos años, una alternativa que ha tenido reciente aceptación para dar solución a los efectos negativos que cada país detenta, y es lo que se ha escuchado con el nombre de "concertación social", considerada como una solución de carácter temporal, que trata de disminuir los conflictos entre las clases que integran una sociedad.

Por lo que al continuar con el trabajo, tuve la necesidad de recurrir al método deductivo que va de lo general a lo particular para encontrar la aplicación de esta alternativa ya utilizada en otros países. Encontrando los antecedentes primero en Italia y luego se copia por otros países con modalidades especiales que hacen pase de Europa a América con el objetivo constante de buscar una estabilidad económica esencialmente, para la solución de fenómenos negativos tales como la inflación y el desempleo. Aunque también pueda abarcar la concertación social otros ramos como lo político y social, por su acreditada capacidad para responder a una negociación que sea el resultado de conjuntar intereses diferentes, razón por la que pasa a un nuevo continente llegando a países como Brasil, Argentina y llegue después a México con características parecidas a la de estos países latinoamericanos, que luchan por aumentar sus índices de productividad y mejorar su economía.

Explicando de manera siguiente el desarrollo de la concertación social en México a través de perspectivas como el aparato corporativo más importante nacido en el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas (CTM) hasta la concertación realizada en el periodo presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, quien también hace uso al igual que otros presidentes de la concertación social para atenuar los efectos de la crisis.

Se hace mención enseguida de las formas de participación ciudadana en el ámbito municipal, la importancia de que los municipios mantengan una instancia integral que siga fomentando la participación ciudadana para la atención a asuntos comunitarios, en los gobiernos municipales abiertos, que la consideren un principio rector de encauzar los beneficios sociales a muchas

## CONSIDERACIÓN GENERAL

---

comunidades, aunque esta apertura política no es algo nuevo porque ya existe.

Llegando en este orden de ideas a lo particular donde abordaré, la aplicación de la concertación social en la Subdirección de Concertación Social del Municipio de Naucalpan; de sus programas generales para promover la participación ciudadana en la mejora de sus comunidades con la realización de audiencias públicas periódicamente fuera de las instalaciones donde se asienta el palacio municipal, llevar el gobierno a las comunidades y hacer más eficiente el bienestar de los programas, que favorezcan la legitimidad del Gobierno Municipal Panista en Naucalpan del Lic. José Luis Durán Reveles en el periodo 1997-2000.

## **Capítulo I**

### **LA CONCERTACIÓN SOCIAL**

Objetivo del capítulo: Explicar el significado de concertación social y mencionar la naturaleza, condiciones y características que debiera tener en su aplicación, para dar mayores beneficios a su población.

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

La concertación social tiene diversas connotaciones en su definición y la principal es la de ser un mecanismo de conciliación de intereses divergentes con un propósito común logrado por un acuerdo de sus interlocutores, donde el Estado interviene no asumiendo la posición de autoridad, sino la de negociador buscando encontrar la mejor alternativa de solución al problema, con una dirección constructiva a través de acuerdos inteligentes, amigables y eficientes que permitan aceptar opciones para beneficio mutuo de las partes en la que el Estado.

"No impone las soluciones sino que las impulsa para que se acepten por vía del consenso".<sup>(1)</sup>

### 1.1. Concepto de concertación social

Concertar según el diccionario,<sup>(2)</sup> significa "arreglar o ajustar" la concertación implicaría la composición, arreglo u ordenación de algo; es evidente por lo tanto, que la concertación parte del hecho de algo que se encuentra descompuesto, desordenado o desarreglado.

Por otra parte si se toma el significado de social<sup>(3)</sup> se refiere a " lo concerniente a la sociedad o a las distintas clases que la componen", y la unión de las dos palabras, no nos da una idea cabal de concertación social, por la generalidad de dichos términos que no abarca una definición inmediata del concepto.

En efecto la concertación social, da la idea de convenio o pacto entre sectores predominantes en lo económico que vincula dentro de la estructura social a grupos representativos de la misma que lo llevan a cabo.

---

(1) PLA Rodríguez, Américo. "La Concertación Social" Encuentro Iberoamericano, México. Ed. Gobierno de Puebla, p. 241

(2) Diccionario Trillas de la Lengua Española Ilustrada, México. Ed. Trillas, 1990, p. 103

(3) Idem, p. 425

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

El establecer un concepto parte del supuesto de precisar lo que se quiere significar, es decir, concretar el término apropiado que sustente dicho concepto. En el caso de la concertación social han existido diversas denominaciones, pero en cierta medida se ha ido imponiendo esa expresión.

Sobre el particular, en el problema de la terminología Oscar Ermida Uriarte <sup>(4)</sup> recuerda diversas denominaciones: concertación social, neocorporativismo, acuerdos sociales, pactos sociales, macroacuerdos, pluralismo organizado y neocontractualismo, sin embargo Ermida acepta como el más indicado el término "concertación", que deriva del verbo concertar y no del vocablo concertación, orientado a un perfil de litigio o pleito ajeno a los verdaderos propósitos del concepto.

El doctor José Manuel Lastra Lastra <sup>(5)</sup> señala:

"Gramaticalmente el concepto concertar deriva del latín "concertare", que significa componer, ordenar, arreglar una cosa o varias. También, esta palabra representa la idea de pactar, ajustar, tratar o acordar un negocio".

Agrega el autor citado

"... En México hemos preferido utilizar los conceptos de pacto y acuerdo aún cuando su esencia sea lo mismo para denominar a la concertación social, empleada con insistencia por el gobierno en actuaciones, con la finalidad de armonizar intereses entre los diferentes sectores del país. "

La concertación social es "un mecanismo de regulación de las relaciones económico sociales de sectores o grupos avalados por el Estado". <sup>(6)</sup>

Según de Buen Lozano, Néstor señala que para Alonso Olea, <sup>(7)</sup> la concertación social "es un

- 
- (4) ERMIDA Uriarte, Oscar. La Concertación Social. Tercera edición. L.E.A.:Montevideo, 1985, p. 1-2  
(5) LASTRA Lastra, José Manuel. "La Concertación Social", ¿Alternativa o Destino?, Revista Laboral, México. Edic. Contables y Administrativas. Número 12, Sept. 1993, p. 12  
(6) GROSSI, María y SANTOS, Mario Dos. "La Concertación Social, una Perspectiva sobre Instrumentos de Regulación", en Revista Crítica & Utopía. Número 9. Buenos Aires, Mayo 1983, p. 30  
(7) En De BUEN Lozano, Néstor. Concertación Social, Reconversión y Empleo. México. Ed. Porrúa, 1988, p. 92

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

convenio por convenir, donde su resultado ... es la expresión más cabal de la presencia de organismos intermedios entre el Estado y los ciudadanos ..."

Mario Dos Santos señala que "es un pacto o acuerdo celebrado entre grupos organizados (empresarios, sindicatos, comités) con la participación directa del Estado, de alcance nacional mediante los cuales se fijan metas y proyecciones relacionadas con el orden social o laboral".<sup>(8)</sup>

Octavio Bueno Mangano citado en la obra de Dávalos, señala que considera los pactos sociales " como marcos de estructura de las convenciones colectivas, a través de grupos profesionales y económicos que colaboran con el Estado para delinear soluciones en problemas colectivos económicos y sociales".<sup>(9)</sup>

En base a las anteriores definiciones, la concertación social es una solución que cuenta con el consentimiento y apoyo decidido de las autoridades gubernamentales, que busca un espacio para cohesionar principalmente situaciones económicas críticas y mantener la paz.

### 1.2. Naturaleza de la concertación social

Los mecanismos de concertación social instaurados en distintos países han servido de termómetro en la regulación de las relaciones económico sociales, por ser utilizados para resolver de manera paulatina algunos problemas inmediatos de sus poblaciones. Siendo la concertación social una herramienta de sectores o grupos organizados avalados por el Estado que legitiman compromisos para el desarrollo de intereses específicos o generales que benefician a una sociedad.

"Los mecanismos de concertación social son recursos para regular los conflictos en el área económico social en función del desarrollo".<sup>(10)</sup>

---

(8) SANTOS, Mario Dos. Revista Nueva Se... Número 70. Caracas Venezuela, Ene.-Feb. p 25

(9) EN DAVALOS Morales, José. "La concertación social en el Derecho del Trabajo" Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas Número 6. Septiembre-Diciembre. México. UNAM, 1987. p. 160

(10) SANTOS, Mario Dos. "Concertación Social: redistribución del poder" en Nueva Sociedad Número 70. Caracas Venezuela. Enero-Febrero de 1984. p. 69

### 1.2.1. Sujeto

Aquí todos los participantes son interlocutores sociales, asumiendo la capacidad de negociadores e impulsando soluciones que reorganizan y cambian una sociedad por vía del consenso, para solución de intereses divergentes con un objeto común, donde el Estado interviene no asumiendo la posición de autoridad sino la de negociador o interlocutor.

"No impone el Estado las soluciones sino que las impulsa para que se acepten por la vía del consenso".<sup>(11)</sup>

"Ello es en la medida en que el acuerdo se hace entre sujetos o actores sociales que asumen por lo tanto un compromiso recíproco respecto de las decisiones y el Estado (a través de sus representantes autorizados) pasa a ser un actor más, y deja de ser el único responsable y blanco de los reclamos de los diferentes sectores satisfechos. Por supuesto ello será, tanto más cierto cuanto mayor sea la representatividad de los agentes directos de la concertación".<sup>(12)</sup>

Los tratadistas mexicanos entre ellos José Dávalos, Néstor de Buen y Baltazar Cavazos coinciden en aceptar y dar a conocer este fenómeno así determinado en ensayos, conferencias, artículos periodísticos, libros que han servido de sustento a las políticas gubernamentales, para que los diferentes sectores la acepten y se haga de uso común el término a efecto de evitar el autoritarismo del Estado o como ahora se pretende, a través de la concertación social.

En la concertación social deben converger decisiones conjuntas de negociaciones tripartitas, en que participa el Estado y organizaciones de interés a través de pactos que expresan un sistema de composición trabados entre sí. Cita el tratadista Manuel Alonso Olea en la obra de Dávalos

"Cuando los momentos son críticos y quizá la crisis es normal en un período determinado, entonces es cuando hace falta este tipo de pactos o convenio social".<sup>(13)</sup>

---

(11) De BUEN Lozano, Néstor de op. cit. p. 94

(12) LOPEZ Portillo, Fernando. Crisis y Concertación: el debate latinoamericano y el caso de México. México. Ed. ILET. 1985, p. 17

(13) Cita por José Dávalos. UNAM. México. 1987. Op. cit., p.660

### 1.2.2. Objeto

Al analizar el objeto de los pactos sociales se encuentra uno ante la disyuntiva de si éstos sirven para el cambio o para la conservación de encontrar una justicia social más equilibrada.

La concertación social busca un objetivo general dejando los intereses particulares y es encontrar estabilización de la crisis económico social, con soluciones vinculadas de manera general con el salario, los precios, la política de ingresos y el empleo.

"La concertación social busca ante todo estabilizar la crisis, a través de una acción consensual directa atacando a fenómenos propios de la crisis económico social, como son la inflación y la recesión. De esta forma la concertación social se presenta con un éxito de organización política de clases, bajo la forma de colaboración entre todos".<sup>(14)</sup>

"La concertación social surge de una necesidad de encontrar un equilibrio de fuerzas, en el sentido general de la palabra".<sup>(15)</sup>

"La concertación social tiene de hecho como objetivo constante, la realización de fases de estabilidad económica, pero siempre a través de una acción consensual directa para el cambio de fenómenos negativos".<sup>(16)</sup>

La concertación social siguiendo el enfoque oficial del gobierno es una parte de la economía moderna que busca en lo económico.<sup>(17)</sup> un realismo que en sentido social mejore su aparato productivo y amplíe su mercado interno en un país con la apertura comercial; que en lo político busca innovaciones pero respetando valores y tradiciones; y en lo social, postula la participación y responsabilidad para lograr el bienestar y poder tener una estabilidad económica y social a costa de la estabilidad política.

---

(14) RUSSOMANO, Víctor. "La Concertación Social en América Latina" en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 6, Septiembre-Diciembre, México, UNAM, 1987, p. 5777

(15) Ibidem

(16) SANTOS, Mario Dos. "Concertación del Poder" en Revista Nueva Sociedad, Venezuela, p. 42

(17) La concertación social en el aspecto económico no ha logrado sus mayores éxitos en disminución de la inflación, mientras no ha reducido el nivel de desempleo, razón por la cual algunos sectores la han visto como un sometimiento negativo a la clase trabajadora.

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

ante la necesidad de combatir la inflación y el desempleo, es necesario establecer una serie de vinculaciones entre el gobierno, las cúpulas empresariales y otros organismos que se relacionan como sindicatos para sopesar la gravedad de problemas y la viabilidad de soluciones en los problemas" (18)

La concertación social es una alternativa que busca reducir los efectos negativos de la crisis, para después estabilizarla y emprender una etapa de crecimiento económico, para obtener resultados a un corto o mediano plazo.

### 1.3. Características y condiciones de la concertación social

La concertación social es una política eficaz para enfrentar una crisis económico social, sin embargo existen otras soluciones que no han dado resultados aceptables y si en cambio han provocado un aumento en la crisis; como es la solución de dejar que las cosas se resuelvan por si mismas o la solución autoritaria donde el gobierno decide el camino que tiene que seguir.

Sin embargo aquí las fuerzas sociales de cada esfera en el ámbito político, económico y social hace que los actores de la misma cambien por ser más abierta la capacidad para negociar. En la aplicación de la concertación social se recomienda el cumplir de condiciones que para Américo Plá (19) son las siguientes:

- a) Existencia de organizaciones profesionales fuertes, disciplinadas y representativas. Así como la que los dirigentes tengan con la aceptación de las masas de las que debió de haber tenido su elección, ya que la concertación social exige la auténtica representatividad de los sectores concurrentes y una capacidad efectiva de forzar a las actividades de las esferas a adherirse a los términos del compromiso.

---

(18) DAVALOS José. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1987 p. 543

(19) Ver Américo Plá, op. cit. p. p. 251-254

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

- b) Debe existir un consenso de las fuerzas sociales en cuanto al tipo de sociedad, al diagnóstico de solución y las medidas a tomar. Si no hay elemento común en los intereses contrapuestos, difícilmente se logrará la concertación social.
- c) La coincidencia al diálogo, a la solución por la vía del acuerdo y no del enfrentamiento es necesaria entre las partes.
- d) También se necesita tener como marco un gobierno eficaz, estable y no un gobierno hostil, contrario o un gobierno débil e inestable que cree desconfianza e inestabilidad en las partes sociales.
- e) La existencia de un sistema político democrático, donde existen libertades civiles y políticas.

Para concertar y lograr los objetivos de la concertación se requiere además de las siguientes:

- a) La medida en que alguna organización tenga el monopolio de la representación de intereses y una capacidad efectiva, de forzar a la masa a adherirse a los términos del compromiso.
- b) El Estado será capaz y tendrá la voluntad suficiente para obligar a ambas partes, a prevenir desviaciones y respetar los términos del compromiso
- c) El riesgo inherente a la inversión depende de la incertidumbre de las fluctuaciones del mercado nacional, al cambio tecnológico y a otros factores económicos
- d) El control del partido en el poder sobre el Estado y las perspectivas electorales serán fundamentales para la valoración del riesgo.

## **Capítulo I I**

### **ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL**

**Objetivo del capítulo:** Presentar un marco histórico de la concertación social a partir de sus orígenes en Italia, su aplicación en España y su trascendencia al Continente Americano, para ser utilizada también como instrumento temporal en la solución de problemas presentados en su actividad económica.

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

El presente capítulo está dedicado a analizar cómo ha evolucionado la concertación social desde sus inicios, así como encontrar los resultados que la misma ha tenido en otros países que enfrentan periodos críticos en sus economías, ya que algunos países han acudido a ella como un camino emergente para atacar malestares socioeconómicos y mejorar las tensiones sociales.

Encontrando su aplicación primero en Italia, luego en España para hacerlo después en Latinoamérica con países como Brasil y Argentina.

### **2.1. Corporativismo y neocorporativismo como forma de concertación social**

En el Estado moderno se han creado centros de participación y de toma de decisiones para incorporar selectivamente los intereses representativos de un grupo en forma organizada, y hacer que el Estado reconozca o excluya el poder y la representación de estas organizaciones, como alternativa para realizarse acuerdos de sus corporaciones con el Estado.

Es por ello que el corporativismo es una parte importante de la concertación social, que debe ser lo suficientemente fuerte por el de sus participantes, para preservar su existencia y su propia autonomía de los intereses mal orientados, impuestos en ocasiones y que están fuera del consenso de los participantes que la integran, en una política de concertación social nacida de arriba hacia abajo donde se margina la sociedad en la toma de decisiones.

"El corporativismo supone un proyecto de organización del Estado absorbente y dominante, para tener un mayor control de las organizaciones representadas" <sup>(20)</sup>

Víctor Russomano define el corporativismo como:

"... el sistema económico en el cual el Estado controla una economía donde predomina la propiedad privada de los medios de producción y lo hace según cuatro principios: unidad, orden,

---

(20) DAVALOS José. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 6. México. UNAM. 1987, p. 543

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

nacionalismo y eficiencia que enfatice la participación directa de organizaciones y gobierno en comités que formalicen la actuación del neocorporativismo".<sup>(21)</sup>

Por su parte Néstor de Buen explica que el concepto de corporativismo

"... se refiere a la representatividad de las organizaciones e instituciones, que reflejan un consenso que lleva a plantear un liderazgo, para mediar intereses o conflictos que surjan en determinado periodo y hacer más fácil las negociaciones. Esto implica el reconocer las relaciones entre corporaciones, que en ocasiones aglutinan a sectores o diversas agrupaciones que son importantes para crear una vida política quedando subordinados los intereses de los particulares y grupos a los del Estado".<sup>(22)</sup>

Donde la sociedad muestra su capacidad de organización con el encuadramiento de los sectores sociales en grandes centrales y organizaciones, creadas con el objetivo de controlar la sociedad y utilizarla como base de apoyo en sus políticas, siendo esto lo que se conoce como corporativismo.

"El corporativismo supone un proyecto de organización del Estado absorbente y dominante, para tener un mayor control de organizaciones representadas".<sup>(23)</sup>

Así también el corporativismo ha otorgado estabilidad y seguridad para formalizar una actuación del neocorporativismo o concertación social, y pueda tener un mayor control y equilibrio. El Estado al erigirse en el regulador y rector de los grupos, clases sociales y ocupación de espacios pertenecientes a la sociedad. El corporativismo ayuda a organizar y mantener dentro de márgenes manejables los conflictos de la sociedad a través del control en los problemas como lucha de clases y diferencias ideológicas.

---

(21) RUSSOMANO, Victor. Aspectos Jurídicos de la Política Laboral Brasileña. Trad. Eduardo Martínez. México. Ed. UNAM. 1988, p. 89

(22) DE BUEN Lozano, Néstor. Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. 5a edic. México, 1984, t.1, p. 204

(23) Véase GINO Giugni, op. cit., p. 553 y AMERICO Plá, op. cit. p. 241

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

El Neocorporativismo es un proceso socio-político específico en donde las organizaciones representan intereses funcionales, comprometidos en el intercambio político con órganos del Estado, que se abre con el llamado de las partes a colaborar con el gobierno en la política pública que envuelve a estas organizaciones en un rol que combina representación de intereses e implementación de una política directa, que con lleven a acuerdos de estos grupos con el Estado quien inducirá reglas claras y lógicas para que los resultados de esta política beneficien a todos.

Este concepto representa dos características: la intermediación de intereses funcionales (representación y control) además de un modo específico de formación pública al participar en el proceso de toma de decisiones del gobierno.

"Con el término de neocorporativismo o concertación social se ha venido designando desde hace cerca de un decenio un método político, por cierto muy lejos de ser uniforme y homogéneo, en decisiones conjuntas o negociaciones inpartitas entre el Estado y las organizaciones de intereses por ejemplo: entre el Estado, los sindicatos y las asociaciones de empresarios".<sup>(24)</sup>

También se puede llegar a definir el neocorporativismo, con una conceptualización distinta de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que se lleva a cabo con la categoría de negociación política buscando una solución o acuerdo sostenido, basado en concesiones recíprocas con una dimensión económica y política: que pueden ser salarios, inversiones, facilidades crediticias o fiscales etc., pero también lealtad política, consenso democrático y reducción de formas de disenso.

Así el mecanismo del neocorporativismo funcionará como canal de legitimación y de integración social respecto al sistema político en general. En este juego los actores que participan mantienen un interés especial en intercambiar favores y concesiones con el objeto de realizar una administración, que permita al Estado seguir manteniendo el papel garante de las reglas del juego.

---

(24) Dávalos Morales, José. "La Concertación Social en el Derecho del Trabajo". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1987, p. 659

a través de la mediación de intereses corporativos en la relación entre estructuras estatales y los intereses en disputa. Desde esta perspectiva, es necesaria la presencia activa del Estado a nivel régimen y sistema para que la sociedad civil muestre su capacidad de organización y participación.

## **2.2. Perspectivas internacionales de la concertación social en Europa**

Fue en el Continente Europeo donde se originó la concertación social, tomando para el estudio de este apartado la figura de dos países Italia y España, señalando los tratamientos que la concertación social ha tenido en cada uno, y se enmarque después el alcance de esta modalidad en países del Continente Americano como son Brasil y Argentina, que buscan encontrar en ella una solución inmediata que contrarreste las constantes crisis económicas que agobian a estos países, y puedan mantener una estabilidad social con los pactos celebrados; para enfrentar a economías superiores que cuentan con gran tecnología como son los Estados Unidos, Japón, Alemania y otros países.

### **2.2.1. Italia, cuna de la concertación social**

Autores coinciden en señalar que el inicio de la concertación social proviene de Italia. A este respecto José Dávalos señala:

"La concertación social como la conocemos hoy en día, tiene su origen en Italia a mediados de la década pasada, siendo sus precursores los justlaboralistas Gino Giugni y Federico Mancini que dicen: desgraciadamente en el país peninsular los pactos sociales no alcanzaron el grado de eficiencia con el que fueron concebidos ..."<sup>(25)</sup>

---

(25) Idem, p. 659

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

Giugni considera "la concertación en Italia tiene por objetivo constante la realización de fases de estabilidad económica a través de una acción consensual directa, hacia la remoción de fenómenos negativos tales como la inflación, recesión, el desempleo ..." (26)

La concertación en Italia nace cuando el gobierno convoca a los sectores sociales para colaborar conjuntamente en una política económica, que trata de dar solución a los problemas que les aquejaban siendo los más importantes la inflación y el desempleo, aunque es evidente que tales objetivos de acción concertada lleven una cascada de conflictos sociales.

El 22 de Enero de 1983 el gobierno italiano planteó el uso de la concertación social para la solución tripartita entre las grandes centrales sindicales, la representación patronal y el gobierno que giraron las bases, en el "Convenio Scotti" para lograr resolver el conflicto entre los sectores y la escala móvil de salarios, con el objeto de evitar los conflictos directos entre las partes.

Existiendo después la propuesta del Gobierno Italiano de modificar el sistema de movilidad salarial. Esta propuesta se basa en sustituir el mecanismo de indicación sobre la inflación real, que servía como base para el aumento de salarios por una indicación sobre una inflación presunta y que establecía los aumentos de acuerdo con los índices previstos, por lo que ya no se tomaría en cuenta el índice trimestral de precios al consumidor. En Italia el Convenio Scotti señala Armando Novoa García en su ponencia en el Congreso Iberoamericano de 1986. En 1977 y a instancia del gobierno de Giulio Andreotti se celebra el Acuerdo de Programación Económica entre la confederación de la industria italiana y los sindicatos. En dicho programa se estableció un plan de austeridad cuyo objetivo principal era combatir la inflación a través de medidas que implantaran una reducción de consumo público, que permitiera nivelar la balanza de pagos y así obtener recursos para financiar las inversiones productivas. Este programa además estaba orientado a lograr un estricto saneamiento de las finanzas públicas en la que se contempló la reducción del

---

(26) *Idem*, p. 556

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

gasto público, la disminución de programas sociales, etc. Algunos de los propósitos de este programa consistían en:

"Aumentar los ingresos dentro de límites de la conservación de su valor real, mantener los precios de las tarifas públicas en un 13 por ciento como máximo, no aumentar los gravámenes sociales de las empresas en forma diferente a la dinámica de los salarios, mantener las asignaciones salariales con el sistema de imposición fiscal de manera tal que se logre una mejor relación entre el salario y las necesidades familiares".<sup>(27)</sup>

Se planteó la denominada escala móvil de salarios, que funcionó como una indemnización a la clase trabajadora por los aumentos en el costo de la vida. Este convenio marcó la pauta para los aumentos máximos de los salarios para la renovación de los contratos colectivos, fijación de nuevos horarios, medidas para el control del ausentismo, etc.

De lo anterior se puede desprender que su esencia de la concertación social fue intentar reordenar la economía para configurar marcos generales de desarrollo de las relaciones para cuidar la planta productiva y el empleo.

### 2.2.2 España

El Presidente Adolfo Suárez convocó al Palacio de la Moncloa a representantes de los partidos políticos: Unión de Centro Democrático (en el poder), Partido Socialista Obrero Español (representante de los trabajadores), Partido Nacionalista Vasco, Convergencia y Unión de Cataluña, Alianza Popular, Partido Comunista y otros partidos políticos menores los cuales en

---

(27) De BUEN Lozano, Néstor. Sindicato, Democracia y Crisis. Octava edición. Ed. Porrúa. México. 1993, p. p. 91 y 92

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

conjunción con el gobierno examinaron la grave crisis económica española, firmando el Pacto de Moncloa del 25 de octubre de 1977. En la que se previó un beneficio económico salarial para sus trabajadores que le hizo atractivo el pacto, por lo que este acuerdo se convierte en la primera manifestación de concertación social en España.

"En el Pacto de Moncloa lo señaló el Presidente Adolfo Suárez como una respuesta ante una crisis económica caracterizada por tres desequilibrios fundamentales que a continuación se sintetizan: 1) Persistente y aguda tasa de inflación; 2) Insatisfactoria producción, caída de inversiones, cifras elevadas de huelga en la producción; 3) Desequilibrio en la balanza comercial. Todo ello ha servido para marcar directrices y antecedentes a pactos sucesorios, que ayuden a regular la actividad económica cuando ésta es alterada, por acciones que están fuera de lo planeado y que rompen con su estabilidad económica".<sup>(28)</sup>

Se llevaron a cabo dos tipos de acciones: la de buscar un equilibrio a corto plazo y las encaminadas a la realización de reformas que encausaran la economía y la sociedad española hacia un futuro de libertad y progreso.

Las medidas se clasificaron en diez apartados:

- \*a) Política de saneamiento económico
- b) Reforma fiscal
- c) Política educativa
- d) Política de urbanismo, suelo y vivienda
- e) Reforma en la seguridad social
- f) Reforma al sistema financiero
- g) Política agrícola pesquera y de comercialización
- h) Estatuto de la empresa pública".<sup>(29)</sup>

---

(28) DAVALOS José. "La Concertación Social en el Derecho del Trabajo", México, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Número 6. Septiembre-Diciembre de 1987, p. 664

(29) SUAREZ González, Fernando. "La Concertación Social en España". Tercera edición. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1990, p. 599

Otro punto se refería a la protección de los desempleados, creación de puestos de trabajo con un especial enfoque al empleo de los jóvenes, y fomento a la contratación temporal en algunos campos.

Otros pactos sociales en España <sup>(30)</sup> fueron:

"Acuerdo Básico Interconfederal (10 de junio de 1981). Fue firmado por la Unión General de Trabajadores (UGT), sindicato socialista, y por el organismo cúpula empresarial denominado Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). El tema central de ese acuerdo fue lo concerniente a la situación del empleo, respecto de la cual se proponían algunas medidas de recuperación, las cuales resultaban excesivamente generales, entre las que se encontraban: inversiones públicas, elevación de los subsidios de desempleo, agilización a la normatividad sobre empleo, etcétera."

"Acuerdo Marco Interconfederal, (5 de enero de 1980). Fue suscrito por la UGT y la CEOE, y aborda también temas laborales como los relativos al empleo, proponiendo como medidas de solución: reducción de jornada la duración de la jornada de trabajo y horas extras. Asimismo, se fijó un incremento salarial del 13% y un 16% como máximo, salvo aquellas empresas que acreditaran un déficit, a esta cláusula se le denominó de desenganche, descuelgue o de no aplicación".

"Acuerdo Económico y Social (9 de octubre de 1984). Se trata sin duda del pacto más importante. Hubo dificultades para su celebración, lo que se refleja en la falta de ratificación de la central comunista (CCOO) y en la intervención del presidente Felipe González a efecto de lograr la firma de la UGT ... El Acuerdo Económico y Social creó un instrumento denominado "Fondo de Solidaridad para el Empleo" que cuenta con 62,500 millones de pesetas, que se obtienen por

---

(30) DAVALOS Morales, José. Op. cit., p. 664 – 665

contribución tripartita ... de trabajadores, empresarios y Estado ... Este fondo está destinado a cubrir básicamente cinco programas: creación de puestos de trabajo, fomento del empleo juvenil, fomento de la formación profesional, contratación de grupos marginados y reducción de desequilibrios territoriales\*.

\*Acuerdo Nacional sobre empleo (31 de Julio de 1985). Fue firmado por el Gobierno, la CEOE, la CCOO y la UGT, la cual tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1988, el cual siguió con la línea de seguimiento salarial fijando topes al incremento del mismo a negociar en 1988, los cuales establecieron como mínimo el 9% y un 11% como máximo, asimismo se mantuvo la cláusula de "descuelgue", en donde el Gobierno se comprometió a fijar una política económica que lograra crear 350,000 nuevos empleos\*.

Teniendo España un lugar preponderante en la concertación social para resolver conflictos que atañen a empresarios y trabajadores, haciendo referencia a algunas medidas de recuperación del empleo (reducción de jornadas, propuestas de jubilación anticipada, restricción de horas extraordinarias, etc.) En consecuencia, esos antecedentes necesariamente influyen en la concertación en América Latina que desarrollo a continuación.

### **2.3. Perspectivas Internacionales de la Concertación Social en América Latina**

En cuanto a la concertación social, parece estar ocurriendo el mismo fenómeno de repetirse la historia, lo que no es sorprendente si se considera que la concertación social es la forma más amplia y moderna de negociación colectiva. Los pueblos latinoamericanos están observando el desarrollo de la concertación social a través del Atlántico. Sus juristas, economistas, sociólogos, políticos y pensadores están tratando de ajustar la gran tesis de la concertación social a las

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

pequeñas posibilidades prácticas de éxito ofrecidas en ese terreno por la realidad de nuestras dimensiones sociales.

Mozart Víctor Russomano <sup>(31)</sup> expresa, que para hablar de la concertación social en América Latina, es conveniente recordar el fenómeno histórico en Europa, que mereció la definición de doctrina y después la aceptación de leyes, naciendo por tanto de abajo hacia arriba como una forma amplia y moderna de negociación colectiva, no siendo una imposición del gobierno como la de países latinoamericanos que procuraron recoger las experiencias de países europeos en el uso de la concertación social.

Ya que en naciones latinoamericanas México incluido, la política de concertación ha nacido de arriba hacia abajo y con esta aplicación vertical, el consenso de una grupo margina a la sociedad en la toma de decisiones.

Néstor de Buen <sup>(32)</sup> expresa: "En el caso de Europa y América Latina podría producir la impresión de que se trata de dos mundos paralelos separados geográficamente, pero semejantes en sus condiciones sociales y económicas, que han seguido una evolución común en el desarrollo de los conflictos sociales: ilimitada lucha de clases, amplio desarrollo sindical, etc."

Agrega: "lamentablemente las cosas no son así. No puede serlo entre dos mundos tan diferentes; Europa ha seguido un largo proceso de integración ... que ha permitido que los protagonistas sociales hayan madurado y comprendido la necesidad de su entendimiento relativo y eficaz de la concertación social ante situaciones negativas para todos".

En contraste indica: "América no vivió el esplendor de la antigüedad, ni se fundió en el crisol difícil del medievo. Sus luchas sociales a partir del siglo XX fueron algunas veces, sólo limitación precaria del pensamiento europeo ... se pone de manifiesto con evidencia, las diferencias del tipo de política que reina en las regiones sociales europeas y latinoamericanas".

---

(31) "La Concertación Social en América Latina". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. No. 6. Septiembre-Diciembre de 1987, p. 577

(32) De BUEN Lozano, Néstor. La Concertación social, Reconversión y Empleo. Ed. Porrúa. México. 1991. Op. cit. p. 70

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

Concretamente en América Latina la política social difiere de Europa Occidental debido en primer término a los distintos niveles de desarrollo económico y en segundo lugar, a las condiciones del mercado laboral y la conformación histórica de la clase trabajadora en relación al sistema político. Mientras que durante las décadas de crecimiento económico constante y conformación de bienestar en Europa se vivió una situación de empleo generalizado, el cual garantizaba una calidad de vida por arriba del nivel de pobreza, en Latinoamérica ni la economía alcanzó una dinámica auto sostenida, ni toda la población encontró un empleo estable y remunerador, ni el status salarial excluía por sí mismo la posibilidad de vivir situaciones de pobreza. Además en América Latina, el acceso a los beneficios de política social ha sido mediado políticamente en alto grado por las instancias corporativas de representación social debido a que los regímenes de políticas implantadas en estos países no son auténticamente democráticas, sino populistas autoritarios.

Mozart Víctor Russomano <sup>(33)</sup> pregunta: "¿Cuáles son las dificultades fundamentales de la implantación en nuestro continente, de un efectivo sistema de concertación social? ¿Qué ocurre en nuestros países?."

Coincide con el pensamiento de Efrén Córdova quien aduce que las diferencias española e italiana en comparación con América Latina, es que de manera general en Europa existe entre los interlocutores voluntad y conciencia de concertación, situación distinta a la que priva en América Latina, donde el gobierno la provoca, convoca y casi impone los pactos mediante su poder de intervención, dice al respecto: "España ha buscado la concertación por vía de acuerdos que en algunos casos han dado vida a organismos tripartitos. América Latina ha dado prioridad a la creación de organismos tripartitos que a veces dan lugar a acuerdos". <sup>(34)</sup>

---

(33) Cuadernos del Instituto de Investigaciones... "La concertación social en América Latina". México. UNAM. Número 6. Septiembre-Diciembre de 1987, p. 578

(34) CORDOVA, Efrén. Conflictos y concertación entre España y América Latina. Segunda edición. Tecnos. Madrid. 1990, p. 14

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

Según señala Ermida Uriarte para Américo Plá Rodríguez la existencia de factores adversos para realizar la concertación son los siguientes:

- \* a) Falta de condiciones indispensables para intentar la concertación, ya que esta no ésta no es automática ni meramente voluntaria.
- b) La carencia de flexibilidad de los gobiernos para incluir dentro de los temas de la concertación social la discusión de la política económica, que influya tan decisivamente en el valor de los ingresos del trabajador.
- c) La ausencia de mayor interés del sector patronal que no ve beneficios inmediatos a obtener.
- d) La excesiva politización en el sentido de partidización de los sectores que intervienen e introducen elementos y puntos de vista ajenos a los pertinentes ".<sup>(35)</sup>

Victor Russomano también da su punto de vista al respecto y nos evoca como dificultades para la realización de una concertación las siguientes:

- \*a) Dificultades en cuanto a los criterios y métodos para garantizar el cumplimiento integral de las cláusulas concertadas en todos los niveles de su ejecución.
- b) Precaria unidad del movimiento de sectores.
- c) Los sindicatos de trabajadores y las entidades representativas de los empresarios acostumbran adoptar posiciones políticas.
- d) Querer ver a la concertación social como un artificio para sacrificar al trabajador. Si esta es la reacción del sector sindical u otros sectores interlocutores, es difícil o imposible llegar a la concertación".<sup>(36)</sup>

Que coincide con el pensamiento de Efrén Córdova<sup>(37)</sup>, según lo expresan las contestaciones siguientes:

---

(35) En ERMIDA Uriarte, Oscar. La Concertación Social. Tercera edición. L.E.A. Montevideo, 1985, p. 268

(36) RUSSOMANO Mozart, Victor. Op. cit. p. 578

(37) CORDOVA Efrén. Tendencias de las Relaciones Laborales en América Latina. Tecnos. Madrid. 1989, p. 42

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

- a) Dificultades que se ponen de manifiesto en los criterios para garantizar el cumplimiento integral de las cláusulas concertadas en todos los niveles de ejecución.
- b) Acuerdos poco duraderos de los grupos, es decir precaria unidad del movimiento que organizan los grupos.
- c) Las entidades públicas representativas, acostumbrar adoptar disposiciones políticas (no sólo ideológicas, sino partidistas).
- d) La crisis, la deuda externa, los excesivos gastos de la administración pública, la emisión descontrolada de la moneda, en fin esos y mil factores más están reclamando de parte de los gobiernos, el desempeño de una política de austeridad.

Néstor de Buen Lozano considera que, "la concertación implica negociación y en la práctica significa sacrificio compartido quizá con renunciamientos mayores por parte del trabajador, continúa diciendo que tendrá muy poca efectividad por decir, un acuerdo de precios y salarios que se base en condiciones impuestas por el ejecutivo, y que a lo largo de la verificación estadística demuestre su falta de realismo y/o carácter ventajista en desmedro o decaimiento del ánimo de los trabajadores y/o empresarios" <sup>(38)</sup>

Victor Russomano suma un punto de vista al expresar "el trabajador latinoamericano piensa, aprecia y declara que estamos donde estamos por la exclusiva culpa de los empresarios, quienes manejan la producción económica y de los administradores que manejan la República. Son ellos por tanto, quienes deben responder a los efectos de la crisis, pues de ella son los principales responsables. La concertación por tanto, pasa a ser vista como un artículo para sacrificar al trabajador imponiéndole perjuicios únicamente de los empresarios y los gobiernos" ... en estas condiciones ¿Cómo hablar de la posibilidad de un régimen efectivo de concertación? <sup>(39)</sup>

---

(38) De BUEN Lozano, Néstor. Concertación Social Reconversión y Empleo. Ed. Porrúa. México. 1988, p. 78

(39) Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. "La concertación social en América Latina". México. UNAM. Número 6. Septiembre-Diciembre de 1987, p. 578

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

Néstor de Buen Lozano, señala que "en América Latina se tiene hasta el momento una lamentable caricatura de instrumentos de concertación social".<sup>(40)</sup>

El tratadista venezolano Oscar Hernández Álvarez, apunta que existen tres motivos por los que hay dificultades para la aplicación de aquella en los países de América Latina y que son los siguientes:

- a) De orden político: inestabilidad institucional y las limitaciones a las libertades públicas.
- b) De orden social: limitación en los hábitos de disciplina social y una cultura en conflicto.
- c) De orden técnico: ausencia de una propuesta precisa de concertación social, carencia de información suficiente y adecuada para ambas partes y la preparación técnica insuficiente".<sup>(41)</sup>

Por lo tanto, tienen que superarse los entendimientos que aducen los hombres responsables de la política y la economía para lograr un mejor entendimiento de los convenios aceptados por las partes con la sociedad, en el que cada parte debe obtener lo que legalmente o en conciencia propia le corresponda, en aras de cumplir con planes que ayuden a satisfacer necesidades sociales y de conservar la paz social.

A continuación mencionare la experiencia en materia de concertación en países como Brasil y Argentina.

### 2.3.1. Brasil

En el año de 1985 Tancredo Neves fue electo como Presidente de Brasil en las primeras

---

(40) De BUEN Lozano, Néstor. Concertación Social. Reconversión y Empleo. Ed. Porrúa. México. 1988, p. 584

(41) HERNANDEZ Álvarez, Oscar. La Concertación Social en los Países Latinos. Novena edición. Depalma Venezuela. 1990, p. 270

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

elecciones desde 1984. Pero Neves murió antes de la toma de posesión sucediéndolo en el cargo el vicepresidente José Sarney, quien optó por un plan elaborado por economistas de la Secretaría de Planeación, y el 28 de febrero de 1986 se anuncia el nuevo Plan para disminuir la inflación el "Plan Cruzado", la tasa de inflación había llegado al 255% anual, la cifra mas alta alcanzada.

Por lo que en Brasil la concertación social no tuvo el éxito que se esperaba y a pesar de la crisis que se sufre en esos país, no se pudo disminuir el nivel inflacionario. Para José Dávalos <sup>(42)</sup> " los avances democráticos que ha experimentado Brasil a través de decretos, no han repercutido en el campo de la concertación social ... la esperada transición de las formas corporativas rumbo a una nueva concepción de negociación colectiva poco propicia al sistema es estar en presencia de un neocorporativismo".

Agrega dicho autor: "El mismo espíritu corporativista de la legislación brasileña, ha hecho que en el país se establezca, en corto plazo un importante pacto social". <sup>(43)</sup>

Para Efrén Córdova, según lo cita Mozart Víctor Russomano <sup>(44)</sup> en un ensayo publicado en Análisis Laboral de octubre de 1995, habla de una "retórica de la concertación social en los países latinoamericanos" y Russomano agrega: "retórica de palabras aplastadas por las dificultades de los acontecimientos. Encima de esto muchas veces la retórica va más allá de sí misma transformándose en la demagogia de la concertación social .. Esa demagogia jurídico-política transforma aquel instrumento de conciliación y coordinación socioeconómica en un capítulo de los programas partidistas y de las plataformas electorales de los candidatos ... En las naciones en tránsito de regímenes dictatoriales hacia sistemas democráticos, la concertación social fue cuestión de exaltación en los discursos de los candidatos victoriosos. Fue lo que ocurrió ... en

---

(42) DAVALOS, José. "La Concertación Social en el Derecho del Trabajo". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Número 6 Septiembre de 1987, p. 666

(43) Idem, p. 667

(44) En RÚSSOMANO, Mozart Víctor. "La Concertación Social en América Latina". Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM Núm. 6 Septiembre.-Diciembre de 1987, p. p. 578-579

Brasil con Tancredo Neves y en igual forma con Alfonsín en Argentina, y agrega . ellos iniciaron al pueblo con la convivencia y posibilidad de los pactos sociales. En realidad sin embargo, poco o nada se intentó hacer y poquísimo se hizo. Siendo otra vez las razones políticas, la retórica y la demagogia, lo que revive el espíritu popular con la ilusión de además de una concertación social vista como la piedra filosofal capaz de resolver todos los problemas de América Latina".

Según Russomano, "no se debe considerar la ejecución política de austeridad del gobierno, como obstáculo al desenvolvimiento de la concertación ... los ejemplos de modestia, contención del gasto y rectitud administrativa debe venir directamente del gobierno. Cuando eso ocurre, el pueblo comienza a creer, sin negarse en la ayuda al esfuerzo de salvación nacional, que algunas veces tiene consecuencias dramáticas .... En ese sentido está el ejemplo del "Plan Austral" en Argentina y el "Plan Cruzado" en Brasil. Como ocurriera en Argentina el pueblo brasileño se unió estrechamente en torno al Presidente Sarney, cuando se propuso desarrollar una política dura contra la inflación ...". (45)

A este respecto, siguiendo el análisis de Russomano el Plan "nació de un acto unilateral del poder público más en torno de ese acto, espontáneamente se formó un círculo de concertación social ... el movimiento de solidaridad popular en torno al gobierno no fue tácito ni implícito, sino por el contrario fue expreso y explícito ...". (46)

Ahora bien, el "Plan Cruzado" no es el resultado de un acuerdo expreso de las organizaciones de la sociedad, empresas, sindicatos o empleados, ya que proviene de un Decreto gubernamental, es decir se promulga como una ley que desde luego se impone a todos por igual.

Sobre el particular el maestro José Dávalos expresa:

"En el mes de febrero de 1988 el Presidente José Sarney, buscando hacer frente a una

---

(45) *Idem*, p. 379

(46) *Idem*, p. 380

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

incontrolable inflación, que durante 1985 alcanzó una tasa anual de 225 % -la más alta en la historia de Brasil- dio a conocer una serie de medidas para hacer frente a la situación" (47)

El autor citado (48) se refiere a Octavio Bueno (Los pactos sociales y sus efectos sobre la inflación y el desempleo. Memorias del Congreso Internacional del Trabajo de Santos. Revista Leopoldinaum. Santos, Brasil, número 37, mayo, 1986) que al efecto señala:

El "Plan Cruzado" o "Tropical" como indistintamente se le ha llamado, contiene las medidas que a continuación se sintetizan: (49)

1. Creación de una nueva moneda. "El cruzado". Se fijó en mil cruzeiros por cruzado, es decir, se le restaron tres ceros a la moneda, y se estableció como la unidad básica de la moneda nacional.
2. Todos los precios se congelaron. Al nivel que tenían en Febrero de 1986, y se pidió a todos los habitantes que vigilaran el control de precios mientras que el gobierno se comprometía alcanzar una inflación del cero por ciento.
3. Escala móvil de salarios: Se adoptó la escala de ajustes salariales en forma automática cada vez que la inflación llegara al 20 %.
4. Se eliminó la corrección monetaria para la mayoría de las inversiones y contratos.
5. Las rentas y los pagos hipotecarios se someterían a un solo ajuste, después del cual se congelarían durante un año.

En lo referente al congelamiento de precios, el Gobierno hizo un llamado a sus habitantes para que vigilaran el control de los mismos y se promovió una lista de precios oficiales y se anunciaron

---

(47) Idem. p. 579

(48) DAVALOS Morales, José. "La Concertación Social en el Derecho del Trabajo". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 6, septiembre - diciembre. México. UNAM, 1987, p. p. 668-669

(49) Idem. p. 669

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

medidas en caso de incumplimiento por parte de los comerciantes o productores, las cuales iban desde la multa, clausura hasta el arresto.

*El Plan Cruzado se dividió en tres períodos:*

\* *El primero se llevó a cabo de marzo a junio de 1986, por el cual el Plan fue recibido con un gran entusiasmo, debido a que satisfacía el deseo de la población brasileña de una mayor participación en el destino del país, todo ello por el llamado presidencial para que la población vigilara la congelación de precios, lo que se extendió por el país como una especie de deber cívico.*

*El segundo abarcó los meses de julio a octubre de 1986, el Gobierno anunció un paquete fiscal cuyo objetivo era el de frenar las presiones de consumo, lo cual implicaba un programa de ahorro obligatorio, tales como la creación de nuevos impuestos indirectos sobre las compras de gasolina y automóviles que se devolverían después de tres años.*

*El tercer período comprendió los meses de noviembre de 1986 a mayo de 1987. A sólo una semana de que el partido en el poder había ganado las elecciones se anunció la segunda etapa del Plan a la que se le denominó "Cruzado II". Este Plan trató de aumentar la recaudación fiscal, los precios de los automóviles aumentaron en un 80 %, así como otros productos, entre ellos los cigarras y las bebidas. El gobierno asimismo ajustó los precios de sus servicios tales como electricidad (60%), teléfono (36%), tarifas postales (80%). En este período aumentó de 3.3% en noviembre a 7.3% en diciembre de 1986."<sup>(50)</sup>*

Ante tales perspectivas el Gobierno trató de reunir a los representantes de los sectores, pero la falta de conciliación de intereses impidió una rápida negociación y el fracaso del programa se hizo

---

(50) SIMONESS, Mario. Estabilización de precios y política de ingresos: Teoría y Estudio del caso Brasil en inflación y estabilización. Sexta edición. LEA. México. 1988, p. 339

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

evidente a fines de enero de 1987, cuando la inflación acumulada a mayo de ese año alcanzó la cifra de 87 %.

Se ha considerado por algunos como un pacto tácito, que no expreso formalmente la voluntad común de las partes.

### 2.3.2. Argentina

En este país la alternativa de la concertación social queda vinculada a las condiciones políticas del momento. Argentina se vio envuelta en un conflicto bélico con Inglaterra, que además de enlutar hogares y sacar de balance a la economía, dejó mal parado al gobierno militarista.

Después la transición a la democracia, que siempre es costosa para cada país en lo social y en lo económico, pero que se motiva en un afán de libertad. Posteriormente con una elección democrática, el Presidente Alfonsín recibe una economía que sufría los embates de la inflación y como consecuencia el desempleo. En los periodos comprendidos en los años de 1975 a 1984 la inflación había alcanzado tasas del 11 % mensual en promedio, esas tasas pusieron de manifiesto la inmediata aplicación de programas para combatir el deterioro económico, los cuales no lograron una reducción permanente de inflación.

En Junio de 1985 el entonces Presidente Raúl Alfonsín implanta un programa económico que tiene por objeto el detener la inflación que había aumentado de un 20 a un 33% mensual a mediados de 1985 y se le denominó "Plan Austral", que como todos los de su género hay contención del gasto pero más se apoya en una contención salarial para no desbordar los precios, lo que convierte a las familias de los trabajadores en las más sacrificados para adquirir los artículos de primera necesidad, ya que los precios de los artículos se disparan y dejan de mantener su vigencia aunque sean estas personas ajenas a las causas de la crisis.

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

Para Russomano Mozart, Víctor: no se debe considerar la ejecución de una política de austeridad como obstáculo al desenvolvimiento de la concertación social ... lo que le parece indispensable que esa política sea sincera y ejecutada honestamente. Agrega, que los ejemplos de modestia y contención de gastos y rectitud administrativa deben venir directamente del gobierno ... señala que cuando eso ocurre, el pueblo comienza a creer sin negarse en la ayuda al esfuerzo de salvación nacional, que algunas veces, tiene consecuencias dramáticas ... expresa en ese sentido, está el ejemplo del "Plan austral" en Argentina y el "Plan Cruzado" en Brasil. <sup>(51)</sup>

El Presidente Alfonsín en un principio tuvo el apoyo popular, sin embargo a finales de su mandato, los inconvenientes económicos que vivía Argentina hicieron necesario que entregara el antes de cumplir su término legal, lo que da una idea del resultado definitivo del "Plan Austral".

Algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno fueron las siguientes:

- a) Reducir el déficit fiscal mediante aumento en los precios reales de los servicios públicos, mayores impuestos aplicados al comercio internacional, sobre todo a las exportaciones; mejora en la recaudación de impuestos directos por los contribuyentes de la tesorería en proporción a los impuestos pagados y a la reducción del déficit del Banco Central debido al descenso de las tasas de interés.
- b) Creación de una nueva moneda, "el austral", que se fijó en 0.80 australes por dólar.
- c) Congelación temporal de precios y salarios incluido el tipo de cambio y de los precios de los servicios públicos. Los precios se congelaron en el nivel que tenían el 12 de junio de 1985, y los salarios se ajustaron por última vez de acuerdo con una proporción de la inflación del mes anterior, esto representó un aumento del 23%. <sup>(52)</sup>

*El Plan Austral se dividió en cuatro etapas:*

---

(51) Cfr. Russomano Mozart, Víctor, op. cit. p. p. 579-580

(52) CAVANESSE, Alfredo. Estabilizar la inflación o evitar la hiperinflación. Plan Austral, 1985-1987. Argentina. 1988, p. 189

## ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

---

*El Plan Austral se dividió en cuatro etapas:*

*La primera* duró diez meses en junio de 1985 a marzo de 1986, caracterizada por la congelación de precios y la rigidez fiscal. La tasa de inflación redujo el poder de compra de las personas. En lo que se refiere al empleo, este no aumentó debido a que las empresas prefirieron incrementar las horas extras para no tener que contratar obreros nuevos y correr riesgos, de efectuar despidos si la reactivación les resulta temporal.

*La segunda* abarcó de abril a septiembre de 1986, estableció ajustes salariales trimestrales. El gobierno otorgó aumentos pagados a ciertos sindicatos entre septiembre y diciembre para deshacerse de algunos líderes obreros. Se anunciaron aumentos de precios y del tipo de cambio, al mismo tiempo que se mantenían los abastecimientos salariales acordados para el último trimestre de 1986.

*En la tercera* etapa de octubre de 1986 a febrero de 1987, las medidas aplicadas fueron: cambio en la política monetaria y el aumento del déficit fiscal. La actividad industrial bajó en diciembre de 1986 al nivel que tenía en agosto de 1985. La inflación resurgió en enero y febrero de 1987, momento en el que se llegó al 7% lo cual implicó el fracaso de esta fase.

*Al inicio de la cuarta* etapa en febrero de 1987, el Gobierno impuso en su desesperación un nuevo congelamiento de salarios y precios, junto con una devaluación muy moderada y anunciada previamente para regir durante mayo y junio. Lo que marcó el fracaso de este programa.

Del análisis anterior se desprende que el "Plan Austral" no tuvo el éxito esperado debido a que no pudo eliminar la inflación de manera permanente, ya que los programas implantados tuvieron poco éxito, por el constante aumento de los precios a los productos y servicios, que muchas veces el gobierno autoriza tales como: gasolina, electricidad, teléfono y tarifas postales. Aunque también cabe señalar que otro de los factores que contribuyeron a su fracaso, fue la carga de la deuda externa argentina, la cual en su momento no pudo ser renegociada.

El actual gobierno del Presidente Menem se basa en las experiencias mexicanas para el control de la inflación, principalmente en lo referente a la venta de las empresas públicas.

## Capítulo III

### LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

**Objetivo del capítulo:** Precisar si la Concertación Social en México tiene un marco jurídico y mencionar sus antecedentes a partir del Período Presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas hasta el inicio del Período Presidencial del Dr. Ernesto Zedillo, para revisar algunos pactos que se han dado en ese inmediato devenir.

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

Se hace referencia en este capítulo al marco jurídico de la concertación social en México, formulando la siguiente pregunta ¿La concertación social tiene un marco jurídico en nuestra legislación? o ¿Si por ser una estrategia para negociar de reciente creación, apenas se esta integrando a nuestro derecho?. Por lo que buscare ordenamientos que regulen a la concertación social y después mencionare de manera somera la forma como se ha desenvuelto la concertación social en México, ya que los efectos desgarradores de la crisis han hecho sentir de la economía mexicana, severos malestares en su actividad económica ante la presencia de la inflación y el desempleo.

Después haré referencia de los antecedentes históricos de la concertación social en México a partir del periodo Presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas hasta el inicio del periodo Presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, mencionando algunos pactos celebrados en estos periodos presidenciales, así como de la participación de algunos grupos que representen a un sector de la ciudadanía en actividades de indole político, económico y social. En que el Gobierno busca la participación de estos grupos más que el conflicto o la confrontación, para mejorar la alternativa de negociación entre las partes que intervienen en ella y favorecer los niveles de bienestar social

### 3.1. Marco Jurídico

Revisaré diversos ordenamientos jurídicos de nuestra legislación, para encontrar los elementos legales que de forma expresa regulan la conducta de sus interlocutores, en el incumplimiento de los acuerdos que se lleguen a concertar. Ya que todo hace suponer que dada la importancia que ha ido adquiriendo, es necesario tenga una mayor operatividad aplicando las normas que la restringen si hubiera en caso de incumplimiento.

### 3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al realizar el estudio correspondiente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no hubo ningún artículo que tomara en cuenta, que de llegar el Estado al incumplimiento de un pacto social, en dicha actitud no existe una repercusión de carácter jurídico.

En el artículo 123 no se encontró expresamente referencia alguna de la concertación social, pero si se puede apreciar en el espíritu del legislador la idea del tripartismo, es decir la participación de trabajadores, empresarios y gobierno. Tanto en el conocimiento de las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo que se someten a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, lo cual implica la coordinación y colaboración de esos sectores en los asuntos encomendados.

Lo anterior es a su vez el principio de la concertación social, que por la actuación de los tres sectores se logren soluciones en época de crisis que ayuden a regular la economía. Desde luego no es que el legislador pensara en una concertación social como opera actualmente, pero ya en el se daba la idea que una actuación en conjunto es la mejor solución para sus interlocutores.

En el artículo 25 constitucional establece que: corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional ... y que mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales ... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica social, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general ... Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El artículo 26 constitucional establece: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, ... democratización política,

social y cultural de la Nación ... La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo ... La ley facultara al Ejecutivo para que establezca procedimientos de participación y consulta popular en el sistema Nacional planeación democrática y los criterios para la formulación, control y evaluación de los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Este artículo tiene algunos preceptos que establecen la concurrencia de particulares, sectores sociales, privado y público en la elaboración de soluciones a los problemas nacionales. Facultando a los distintos sectores de la sociedad para intervenir en el desarrollo de la economía nacional.

En este orden de ideas el Estado tiene facultad para convocar a los sectores social y privado para la concertación; se observa que sin la acción promotora de aquel, es casi imposible que los sectores se sienten a dialogar para establecer acuerdos, sobre todo que no hay una obligación legal para hacerlo. Por lo tanto aquí tenemos un fundamento constitucional del Estado en la procuración de la concertación social, pero falta específicamente su reglamentación en forma expresa.

### **2.1. Otros ordenamientos legales**

No se sabe de ningún ordenamiento jurídico o disposición legal que en forma expresa contemple la concertación social, estando más inscrito un pacto en un contenido obligacional que normativo, ya que los sujetos pactantes no están en condiciones de imponer ninguna de sus cláusulas a quienes precisamente cuentan con la condición de sujetos, ya que ninguna de las

partes del Acuerdo podría invocar éste ante los tribunales, y como norma creadora obligar a cualquiera de sus miembros al cumplimiento de las cláusulas que integran el contenido del Acuerdo. Estando por consiguiente ante un compromiso de caballeros, sin embargo dada la situación de crisis en que México está inmerso, es bueno que el derecho legisle a la concertación social y lo incluya como un ordenamiento de carácter nacional coercible, expreso y lo contemple alguna legislación.

### **3.2. Antecedentes históricos. (Referencia a algunos pactos en México a partir de 1934)**

Carlos Martínez Assad <sup>(53)</sup> en el coloquio sobre concertación social celebrado en agosto de 1986, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, hizo una relación de antecedentes de la concertación social en México que sintetizo a continuación.

El citado autor expresa, con una definición elemental de concertación que el acuerdo entre las partes podría sostenerse que existe desde que la sociedad conoció el conflicto, es decir desde los tiempos remotos en las sociedades modernas interesadas en la búsqueda de una hegemonía los grupos sociales tuvieron que conciliar intereses, hacer un lado las diferencias y ajustarse a las necesidades de su tiempo. Señala que los enfrentamientos de una sociedad desigual ... requieren de un lugar para la resolución del conflicto y este puede darse en cuanto a contenidos económicos, como la lucha sindical, políticos como en las elecciones e ideológicos como en los medios de comunicación colectiva: la prensa, el radio y la televisión.

---

(53) Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídico. "Perspectivas de la Concertación Social en México". UNAM. Número 6. Septiembre-Diciembre de 1987, p. 567-586

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

Resume el desenvolvimiento político del país, analizando distintos regímenes presidenciales en concordancia con la concertación social. En primer lugar hace alusión a la fundación en 1929, del Partido Nacional Revolucionario (antecedente mediato del PRI), el cual concertaría los intereses de los distintos grupos políticos que proliferaron en todo el territorio nacional. Después hace referencia a algunos acontecimientos (que se pueden relacionar como de concertación social) en distintos regímenes presidenciales, desde el de Cárdenas hasta el de José López Portillo. A continuación señalaré en forma breve lo expresado por Martínez Assad en cuanto a esos periodos, lo cual completare con datos de algunos pactos actualizándolos hasta llegar al gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. Mencionando así el desarrollo que han tuvieron los siguientes pactos celebrados: el Pacto de Solidaridad Nacional en 1983, el Pacto de Solidaridad Económica en 1987, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico en 1988 y la Alianza para la Recuperación Económica en 1995.

### ● Período Presidencial del Graf. Lázaro Cárdenas

(1934-1940)

El citado autor Martínez Assad expresa que con la institucionalización política del Cardenismo fueron abatidos los últimos cacicazgos y el México de la negociación se hizo presente ... Así en 1936 se crea la Confederación de Trabajadores de México (CTM)...el aparato corporativo más importante de la naciente organización institucional. En igual forma, se funda la Confederación Nacional Campesina (CNC).

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

### ● Período Presidencial del General Manuel Avila Camacho

(1940-1946)

Por su parte en esta etapa según dicho autor, la concertación de todos los mexicanos encontró eco ... y durante la Segunda Guerra Mundial el país se unifica ..La política de conciliación del Avilacamachismo incluyó a las fuerzas empresariales agrupadas en la Concamin, la Canacintra y la CNOP como el agrupamiento de los políticos incondicionales.

En este período se otorgó el 7 de Abril de 1945, al término de la guerra mundial, el Pacto de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de Transformación).

Al referirse a antecedentes de la concertación social, en relación con este pacto. Néstor de Buen <sup>(54)</sup> expresa: "quizá pueden encontrarse en el acuerdo CTM – CANACINTRA de 1945, que llevó a la organización entonces encabezada por Lombardo Toledano a renunciar al ejercicio del derecho de huelga en beneficio del crecimiento económico auspiciado por una economía de guerra".

El doctor José Manuel Lastra Lastra <sup>(55)</sup> en relación a la concertación social en México expresa:

"En los antecedentes mexicanos, se puede localizar en diferentes épocas, algunos de pactos celebrados entre empresarios y trabajadores. El primer caso estaría dado por el convenio celebrado entre la CTM y la Canacintra, el 7 de Abril de 1945, en el que se procuró establecer un régimen de cooperación en la batalla de la producción, para robustecer la economía nacional y lograr la independencia económica de México. El compromiso fundamental de la CTM consistía en no ejercitar el derecho de huelga, que se dejaba para casos extremos".

---

(54) DE BUEN Lozano Néstor. Razón del Estado y Justicia Social. México. Editorial Porrúa. 1991, p. 48

(55) LASTRA Lastra, José Manuel. "La Concertación Social", ¿Alternativa o Destino?, Revista Laboral. México. Ediciones Contables y Administrativas. Número 12. Septiembre, 1993

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

### ● Período Presidencial del Licenciado Miguel Alemán Valdés

(1946-1952)

Al finalizar la guerra, y ante la crisis económica ... el régimen del Presidente Miguel Alemán se caracterizó por una política más abierta hacia las inversiones extranjeras, la concertación no fue un punto fuerte de la política alemanista. <sup>(56)</sup>

### ● Período Presidencial de don Adolfo Ruiz Cortínez

(1952-1958)

El estudio realizado en el período de Adolfo Ruiz Cortínez, se trató de una época de luchas del conflicto obrero y desaliento de las demandas de los trabajadores, el número de huelgas fue de doscientas en todo el sexenio y una evidencia de escasa concertación para resolver diferencias y encontrar soluciones. <sup>(57)</sup>

### ● Período Presidencial del Licenciado Adolfo López Mateos

(1958-1964)

El Presidente introdujo reformas al artículo 123 de la Constitución, creando en particular el apartado B que regula las relaciones de los trabajadores con el Estado que en su fracción 12 dice, " Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria ...". <sup>(58)</sup>

---

(56) MARTÍNEZ Assad Carlos. "Perspectivas de la Concertación Social en México". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 6. Sept.-Dic., México. UNAM, 1987, p. 571

(57) *Idem*, p. 572

(58) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Ed. Porrúa, 1999, p. 138

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

"Nacionaliza la industria eléctrica en 1960. Se funda la Central Nacional de Trabajadores en esfuerzo de concertación realizado por varios sindicatos, entre los que figuraban los electricistas, los empleados textiles y los cañeros entre otros, aunque con la oposición de los telefonistas".<sup>(59)</sup>

### ● Período Presidencial del Licenciado Gustavo Díaz Ordaz

(1964-1970)

"...Fue un período en que la gran modernización y urbanización que ha experimentado el país motiva la aparición de los movimientos estudiantiles y de la guerrilla en sus distintas acepciones. Es un período de sobresaltos para las organizaciones de izquierda y finalmente son pocos los acuerdos entre el Estado y los grupos sociales" ... "se hizo un gran esfuerzo de concertación al crearse en 1966 el Congreso del Trabajo con la participación de veintisiete agrupaciones sindicales y los líderes sindicales más prominentes del momento ..." <sup>(60)</sup>

### ● Período Presidencial del Licenciado Luis Echeverría Álvarez

(1970-1976)

Luis Echeverría incluyó en su programa de gobierno "una mejora en los niveles de vida", "la modernización del agro y la industria" y "la necesidad de mantener el equilibrio de la balanza de pagos" <sup>(61)</sup> ... "La democratización del movimiento sindical independiente resulto una variante poco conocida ... que obligó a nuevas definiciones, sin que por supuesto ello alterara en forma

---

(59) Martínez Assad Carlos, op. cit. p. 573

(60) Idem p. 574

(61) BASURTO, Jorge. "En el régimen de Echeverría: rebelión e independencia". Colección La Clase Obrera en la Historia de México, México, Ed. Siglo XXI, 1983, p. 112

(62) MARTÍNEZ ASSAD, Carlos. Op. cit., p. 575

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

estructural los componentes básicos del sistema político, así como el tipo de negociación más frecuentada".<sup>(62)</sup>

Durante este régimen se firmó con fecha 7 de Mayo de 1971, el Pacto de la Comisión Tripartita y su propósito fue establecer como denota su nombre, una Comisión Tripartita en que estuvieran representados los trabajadores, los empresarios y el gobierno. Una comisión tripartita siempre puede considerarse como un medio de dar solución pacífica a los conflictos que pudieran afectar la economía.

Desde luego este tipo de pactos tienen la eficacia que el propio gobierno les infunde, en un momento dado, aunque no siempre los resultados sean producto de un libre acuerdo de voluntades.

### ● Período Presidencial del Licenciado José López Portillo (1976-1982)

En cuanto al régimen de José López Portillo, nos expresa Carlos Martínez Assad, que vendría "una política recesiva con un movimiento obrero sometido y sin pedir aumentos salariales substantivos ...".<sup>(63)</sup>

En este período se firmó en el año de 1977, el pacto denominado Alianza para la Producción. Su objetivo fue activar la economía, que del llamado despegue de la industria petrolera nos llevaría a administrar la abundancia y que evolucionó en una economía de subsistencia, equilibrada en una lluvia de créditos externos, que se ha considerado como parte de nuestra

---

(63) *Idem*, p. 575

desgracia actual. El propósito era incrementar la inversión de las empresas privadas, la que traería mayor ocupación de empleos.

No podemos atribuirle una mayor eficacia, ya que circunstancias externas que acontecieron, como la baja del petróleo, aunadas a la salida de capitales, determinaron que ese régimen en sus últimos tiempos, dejara al país en una grave crisis económica.

### **3- Los principales pactos sociales a partir de 1983**

Se atribuye en cierta medida al régimen de Miguel de la Madrid la iniciación de los pactos de concertación social, y se señala como uno de ellos el Pacto de Solidaridad Nacional celebrado en 1983, que marcó la pauta para hablar de otros pactos concertados por diferentes organizaciones, hasta llegar al de nombre Alianza para la Recuperación Económica de 1995, implementados todos ellos por el gobierno ante la persistencia de crisis económicas que agobian a México.

#### **3.1. Pacto de Solidaridad Nacional**

Ahora bien, siendo Presidente de la República el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se firmó el citado Pacto el 9 de agosto de 1983 para superar anomalías económicas angustiantes. En efecto, desde los inicios del período presidencial de referencia, la situación del país adolecía una crisis reconocida abiertamente a partir de 1982, que se fue acentuando cada vez más, con una inflación desbordada y el consiguiente desempleo. Hubo tasas inflacionarias en ese período hasta del ciento 150%. Por lo tanto el pacto pretendía entre otras cosas, elevar el nivel de empleo; evitar que las pretensiones salariales fueran cuantiosas a fin de que imperara la modernización, para que no repercutieran en la inflación; además se buscaba elevar la productividad. El pacto

pretendía hacer frente a una situación grave, pero no ofreció todos los efectos deseados, a México se le cerró el crédito externo.

La alianza no se dio en la negociación de los conflictos sindicales, incluso agrarios y no tuvo todos los efectos deseados, ya que a México se le cerró el crédito externo. Se hizo exigible la deuda externa que se encontraba cerca de la insolvencia. El gobierno hubo de renegociarla, lo que evitó la moratoria absoluta del país, con todas las consecuencias internacionales que conlleva.

### **3.2. Pacto de Solidaridad Económica**

El 15 de diciembre de 1987, los sectores obrero, campesino, empresarial y el Gobierno de la República, suscribieron junto con el presidente Miguel de la Madrid un pacto social más, llamado Pacto de Solidaridad Económica, que se basa esencialmente en tres componentes generales, el fortalecimiento sustancial de las finanzas públicas: negociaciones salariales congruentes con los intereses de la clase trabajadora, la adopción de arancetes más bajos, para evitar que el país cayera en una hiperinflación sin control. Aunado a esto se presentaba además una difícil campaña política por el cambio de Presidente de la República. Que detenía la inversión privada en México. Este pacto tuvo el propósito de contener la inflación, hubo aumento a salario mínimo como tope de un 15% a los contractuales, siendo esto último en lo que logró más éxito con el consiguiente deterioro del salario en relación con los índices inflacionarios. Desde luego se previó incremento en energéticos, tarifas: de ferrocarriles, telefónicas, aéreas, eléctricas, aumento del precio del azúcar, así como la reducción del gasto público. En principio los precios, si tuvieron un control en su aumento al finalizar el Gobierno.

Se ha dicho por algunos, que el pacto más que el resultado de negociaciones entre empresarios y trabajadores, fue un acto impuesto por la intervención estatal.

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

El Pacto de Solidaridad Económica del 15 de diciembre de 1987, pone en duda su condición concertadora, por su evidente origen autoritario que ha encontrado en sus resultados el justificante pleno que no le dan los supuestos en que se funda.

Ya que "Se ha dicho por algunos que el pacto tiene sentido cuando responde a un real consenso; cuando el resultado es un debate entre interlocutores desiguales, que han llegado a un convenio en el cuadro de un contrato en el combate social".<sup>(64)</sup>

Que más que la contestación de negociaciones entre empresarios y trabajadores fue un acto impuesto por la intervención estatal, y el entonces Presidente Miguel de la Madrid señalaría al respecto:

"Se trata de un programa concertado entre todos los sectores sociales, con la finalidad de evitar que el país caiga en la hiperinflación y que la población de bajos recursos, vea reducido aún más su poder adquisitivo o sus condiciones de empleo ... es la respuesta de la sociedad mexicana, en su conjunto el deterioro económico que sufrió el país a partir del mes de Octubre y que desde el mes de Noviembre, el gobierno indujo un proceso de diálogo y negociación con los sectores".<sup>(65)</sup>

De acuerdo con la cronología hecha por Carlos Reynoso Castilla<sup>(66)</sup>, el pacto de referencia tuvo otras fases y una segunda fue con el acuerdo firmado el 28 de febrero de 1988.

Los sectores obreros y empresarial recomendaron a sus representantes ante la Comisión de Salarios Mínimos, que apoyen la propuesta que les formulara el Presidente de la Comisión, para incrementar en un 3% los salarios mínimos, que el sector empresarial hará extensivo a los salarios contractuales. No se autorizará el aumento de precios de bienes y servicios sujetos a control o registro gubernamental.

---

(64) ALPONTE, Juan Ma. "La Modernización del Estado". Jornada. México, 23/12/1987

(65) Periódico El Universal. México. Número 26, secc. Política Nacional, 4/12/1989, p. 16

(66) REYNOSO Castilla, Carlos. "Reflexiones sobre la Concertación Social en México". Revista Laboral. México. Ediciones Contables y Administrativas. Número 5. Mayo. 1991, p. 19

En igual forma hay una tercera fase del pacto, con el acuerdo firmado el 27 de marzo de 1988, que regiría de abril a mayo del mismo año. Se ratifica el pacto del 15 de Diciembre de 1987. La "recomendación" en el caso sería para que se mantengan los salanos mínimos como estaban. No se aumentarán precios por el Gobierno Federal, ni se autorizarán incrementos de los bienes y servicios sujetos a control o registro gubernamental.

En la cuarta fase, se firmo el acuerdo el 22 de mayo de 1988 para regir en Junio, Julio y Agosto de ese año. Se acordó por los sectores obrero y empresarial no solicitar la revisión de salarios mínimos, el Gobierno Federal no aumentará precios, tampoco se autorizaran incrementos de bienes y servicios. El sector empresarial considera conveniente que las empresas que puedan hacerlo disminuyan sus precios.

Por último, en la quinta fase se firmó el acuerdo el 15 de agosto de 1988, para los meses de septiembre, octubre y noviembre del propio año, con los mismos postulados de no revisión de salarios mínimos, no aumento de precios. Se excluye del impuesto el valor agregado a los medicamentos y alimentos sujetos a tasas del 6%. Se desgravará del impuesto sobre la renta en 30% a personas físicas que ganen hasta 4 salarios mínimos.

### **3.3 Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).**

Al iniciarse el período Presidencial del Licenciado Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Este régimen tuvo una inclinación a la celebración de pactos. Por lo que a continuación establezco la cronología relativa al Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, publicada en diversos periódicos de la ciudad de México, entre ellos el Universal de fecha 21 de octubre de 1992.

En este régimen, el Presidente Salinas cambió el nombre de la concertación a Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), firmándose un acuerdo el 12 de diciembre de

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

1988, por los representantes del sector obrero, campesino, empresarial y del gobierno. Al tomar posesión de su cargo el Licenciado Carlos Salinas de Gortari ofreció fortalecer la concertación pactada, como mecanismo fundamental en el diseño, evaluación y seguimiento de la política económica. Este nuevo acuerdo se firmó con un aumento del 8% a los salarios mínimos; el compromiso de no incrementar las tarifas del sector público que inciden en la economía familiar, aunque si las de la industria y el comercio; y se establece un deslizamiento de un peso diario de nuestra moneda, hasta el 31 de julio de 1989. Con el propósito de estabilizar el tipo de cambio en cuanto a política cambiaria y mantener un mejor rendimiento que el obtenido en inversiones con otras monedas.

Según Néstor de Buen, <sup>(67)</sup> este pacto se apoyó en los resultados de su antecesor Lic. Miguel de la Madrid y señaló como objetivo la "necesidad de concertar un programa económico de transición que fortalezca la capacidad negociadora del país con los acreedores del exterior y garantice la estabilidad económica en el interior".

Segunda fase del PECE. se firma el 18 de junio de 1989, se aumentarán salarios mínimos sin especificar cuanto, pero con posterioridad (23 de junio) la Comisión de los Salarios Mínimos acordó que fuera del 6 por ciento y no habrá incrementos de precios. Se garantizará el abasto nacional; se modernizarán el agro y el sector financiero; disciplina del gasto público y se mantiene el deslizamiento de un peso diario de nuestra moneda.

Tercera fase del PECE el 3 de diciembre de 1989. Se acuerda 10% de aumento a salarios mínimos, 5% de incremento a energéticos y se mantiene intacto el deslizamiento del peso.

Cuarta fase del PECE el 27 de mayo de 1990. Acuerdos: 18 por ciento de aumentos a los salarios, aumento moderados de energéticos, se disminuye el impuesto sobre la renta hasta en un 40 %, se reduce el deslizamiento de la moneda a 80 centavos diarios. Se establece el compromiso

---

(67) De BUEN, Néstor. Razón de Estado y Justicia Social. México. Ed. Porrúa. 1991, p. 22

"inalterable" de que las relaciones de trabajo se desarrollen dentro de la ley y se excluya la violencia y las soluciones extrajudiciales.

Quinta fase del PECE el 11 de noviembre de 1990. Acuerdos: 18% de aumentos a los salarios mínimos, aumentos (variables) en energéticos, aumentos (variables) en energéticos y energía eléctrica. Se disminuye el deslizamiento de la moneda a 40 centavos diarios y se disminuye el Impuesto sobre la Renta hasta en 40%.

Sexta y última fase del PECE del 10 de noviembre de 1991. Acuerdos: 12% de aumento a los salarios mínimos. Reducción del IVA del 15 al 10%. El deslizamiento de la moneda será de 20 centavos diarios. Aumentos en gasolina y en energía eléctrica de uso doméstico y a la de uso industrial. Disminución del pasaje turístico y de carga entre 2 y 2.5%.

### **Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad.**

Este nuevo pacto se firma el 25 de mayo de 1992 <sup>(68)</sup>. En forma general el Acuerdo señala que en la medida que la tasa de incremento de los precios ha venido declinando, los trastornos causados por la inflación se han reducido, lo que permite que en lo sucesivo, el centro de atención de los sectores y del gobierno se oriente a la eliminación de obstáculos e ineficiencias estructurales, como base para desarrollar la capacidad productiva del país, lograr una participación efectiva en el ámbito económico internacional y superar las condiciones de vida.

Asimismo indica el Acuerdo, que los sectores: obrero, campesino, empresarial y el Gobierno Federal, conscientes del papel crucial de la productividad y la calidad para acrecentar el potencial creativo de la población, abrir nuevas posibilidades a las empresas en un entorno cada vez más competitivo y sentar las bases materiales para la consecución de niveles más altos de vida.

---

(68) Diario Excelsior, México, 27 de mayo de 1992. México. "Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad", p. 25

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

expresan su voluntad para abordar de inmediato en forma conjunta, el reto que significa elevar de manera firme y sostenida los niveles actuales de productividad y calidad.

Como propósito tiene el señalar grandes campos de acción y que las medidas específicas se adopten en el contexto de cada empresa y/o centro de trabajo, con la participación activa de todos quienes en ellos intervienen, dentro del proceso o en el que la concertación social es esencial.

En esta virtud, como grandes rubros señala: 1. Modernización de las estructuras organizativas del aparato productivo, entre otras las empresariales, sindicales y gubernamentales; 2. Superación y desarrollo de la administración; 3. Énfasis en recursos humanos; 4. Fortalecimiento de las relaciones laborales; 5. Modernización y mejoramiento tecnológico y desarrollo; 6. Entorno macroeconómico y social propicio a la productividad y a la calidad.

Dentro de esos campos se realizará la acción conjunta de los sectores obrero, campesino, empresarial y del gobierno, tendiente a elevar la productividad y calidad, que en su oportunidad deben adaptarse a nivel empresa o centro de trabajo.

### **Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda.**

Se firma el 19 de octubre de 1992 <sup>(69)</sup>. En ese programa participan: el Gobierno Federal, Organismos Públicos de Vivienda; Gobiernos de los Estados; Organismos Financieros de Vivienda del Gobierno Federal; Asociación Mexicana de Bancos; Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda; Asociación Nacional del Notariado Mexicano; Colegio de Notarios de las Entidades Federativas y del Distrito Federal; cámaras industriales: Canacintra, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción; la Federación de Colegios de Ingenieros y la Federación de Colegios de Arquitectos.

---

(69) Diario Excelsior. México. 20 octubre de 1992. "Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo", p. 22

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

El programa se desarrolla a través de tres instrumentos: Acuerdo de Coordinación para el Fomento y Desregulación de la Vivienda; Convenio para Agilizar los Trámites de Producción y Titulación de la Vivienda y Convenio de Concertación y Apoyo al Programa de Materiales de Construcción para la Vivienda.

Desde luego el programa pretende que el mayor número de familias mexicanas puedan acceder a una vivienda digna y decorosa.

### **Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y Empleo.**

Con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993. Se firmó en el mismo régimen salinista con fecha 20 de octubre de 1992, en él se hace una nueva concertación que se sintetizó en la forma siguiente:

a) Disciplina en las finanzas públicas; b) Esfuerzo colectivo para mantener la inflación en un solo dígito, por lo que los precios y las tarifas del sector público seguirán fijándose con las fórmulas siguientes; c) Ajustes graduales de electricidad doméstica y comercial de baja tensión, no mayor de un dígito en 12 meses; d) Ajuste en la gasolina, no mayor de un dígito en 12 meses; e) No se ajustarán peajes de carreteras de cuota; f) Incremento de los salarios mínimos a partir de 1 de enero de 1993, que se autorizan de un 7%; g) Las negociaciones contractuales se resolverán dentro de la tasa de inflación que se pretende sea de un dígito; h) Programa de apoyo al sector agropecuario; i) Programa del gobierno de solidaridad, con énfasis en la vivienda; y j) Continuará el gobierno promoviendo condiciones que permitan desarrollar y mantener un entorno socioeconómico propicio al incremento de la productividad y competitividad.

### **Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y Empleo.**

Este documento se suscribe el 3 de octubre de 1993, y se le señala al mismo una vigencia

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

hasta el 31 de diciembre de 1994, fecha en que habrá de finalizar el mandato salinista.

En dicho Pacto se acuerda: Que el Gobierno Federal integre un programa económico para 1994, que permita alcanzar una inflación del 5% se compromete además, a mantener una estricta disciplina de las finanzas públicas y tener un presupuesto equilibrado en 1994. Así también el propio gobierno solicitará la reforma de leyes para que se modifique el sistema de acreditamiento del impuesto sobre la renta a persona físicas, para extender los beneficios a las empresas y el Gobierno Federal las apoyara a fin de que paguen a plazos sus adeudos de impuestos; para promover la competitividad de las empresas; se promoverán modificaciones legales, para reducir el impuesto sobre la renta de 35 a 34%; se seguirán fijando las tarifas del sector público conforme a criterios de competitividad y estabilidad; se bajarán algunas tarifas de suministro eléctrico y del servicio ferroviario.

El sector empresarial se compromete a repercutir en menores precio los insumos, así también a mantener los niveles de abasto de los bienes y servicios que proporciona. Obreros y empresarios se comprometen a que las revisiones salariales se resuelvan conforme a la inflación (oficial) esperada. Los sectores obrero, campesinos y empresarial, se comprometen a redoblar esfuerzos para incrementar de manera sostenida la productividad y fomentar esta dentro de sus organizaciones.

En fin, el pacto tiende a adoptar medidas en contra de la inflación, mejorar el ingreso y aumentar la productividad.

### **Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.**

Se firma el 12 de enero de 1994 y se considera en el mismo, que la concertación en el marco de la ley constituye un instrumento eficaz de coordinación de esfuerzos; que con ello se han logrado resultados concretos y significativos en los que es necesario perseverar por las partes firmantes (sectores: obrero, campesino, empresarial y Gobierno Federal) y así acuerdan:

Ratificar los compromisos contenidos en la concertación vigente; el Gobierno Federal se compromete a darle prioridad a la inversión pública para la promoción de la actividad económica y el empleo: los sectores obrero y empresarial, a su vez intensificarán el diálogo directo y permanente entre los factores de la producción; se considera prioritario dar atención al sector agropecuario, y por último, se obligan las partes a sesionar dos veces por semana en la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto.

### **Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento.**

Se firmó el 24 de septiembre de 1994 <sup>(70)</sup>. Con el propósito de hacer permanente la lucha contra la inflación, se va a procurar que el Banco de México tenga como prioridad la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, el mantener un presupuesto equilibrado, y se tomaran medidas para fomentar la inversión privada reduciendo en 10% la tasa del Impuesto al Activo de las Empresas.

Los pactos de salinas en teoría atenuaron una inflación que quizá ésta no se fincó sobre bases estables, ya que la inversión extranjera según comentarios generales, se originó en capitales especulativos, que al menor síntoma anormal se retiraban, con detrimento de las reservas del Banco de México, lo que además, repercutía en la Bolsa Mexicana de Valores. Téngase presente.

Que en los últimos dos años, los asesinatos políticos y el alzamiento guerrillero en Chiapas impactaron fuertemente la economía del país y desalentaron la inversión.

Antes de concluir el periodo Presidencial de Carlos Salinas quiero destacar, como una referencia por su importancia, así también el impacto que pueda tener en la economía del país y su repercusión en futuras concertaciones sociales, que en dicho periodo, México celebró con los

---

(70) Diario Excelsior. México. 26 de septiembre de 1994. "Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento", p. 26

Estados Unidos de América y el Canadá, el **Tratado del Libre Comercio (TLC)**. No obstante lo mencionado, aún cuando sale de nuestro tema, pues siendo un tratado internacional, en el mismo se pretende concertar la economía de tres países. Es evidente que dicho Tratado ha empezado a influir en el desenvolvimiento económico de México, tanto a corto como a largo plazo.

El propósito fundamental del Tratado, es la apertura comercial, que implicara la eliminación gradual de barreras arancelarias, en un afán de integrar una economía globalizada.

Las críticas que se le han hecho son muy variadas, desde la que dicen que México no estaba preparado para abrir sus mercados, por una producción raquítica y falta de calidad competitiva para la exportación, a las que afirman que la competencia traerá mayor calidad de productos mexicanos, ya que si no la preferencia del consumidor será para los productos extranjeros. Además de que el volumen exportable que tenemos es bajo, porque no somos un país altamente industrializado, como los otros del Tratado.

Desde luego es de estimarse, que esa falta de competitividad en algunos productos internos y la preferencia del consumidor por los externos, aunado a la falta de créditos bancarios a los productores, la baja de consumo, por la falta de poder adquisitivo, cuyas causas son la inflación y el desempleo, han hecho que pequeñas y medianas industrias se cierren, en detrimento de la economía general de la Nación, en lo que no se avizora una pronta recuperación.

Sin embargo a mi manera de ver, los pactos ya han ido formando en cierta medida una conciencia, para establecer soluciones a base del diálogo, en asuntos específicos que conciernen a factores que representen a un conglomerado social.

### **3.3. Alianza para la Recuperación Económica. (ARE)**

Cuando todos nos imaginábamos que el Presidente Salinas dejaba a su sucesor una economía consolidada, con reconocimiento internacional, nos llevamos la sorpresa, en que la misma se

había sustentado, principalmente en el ingreso de capitales especulativos a corto plazo, que motivó vencimientos inmediatos, en un periodo presidencial que apenas se iniciaba, con la desventaja además, que se arrastraban desajustes, entre los que exportábamos y nuestras importaciones, con un agotamiento serio de las reservas del Banco de México.

La medida para poner a flotar el dólar para que la demanda determinara su precio originó una devaluación importante del peso, que como consecuencia desbordó la inflación, disminuyó el poder adquisitivo de las mayorías y aceleró el desempleo.

Hubo necesidad de acudir a la concertación social, para atenuar los efectos a través de los pactos como el de la Alianza para la Recuperación Económica que fue firmado el 29 de octubre de 1995, con intervención del Gobierno Federal y los sectores obrero, campesino, empresarial. <sup>(71)</sup>

Esta Alianza constituyó la respuesta gubernamental a la demanda de los diversos sectores para señalar un rumbo económico a fin de combatir la crisis. Para el gobierno. Lo mismo que para algunas áreas empresariales según las informaciones periodísticas, la Alianza se consideró como la promesa firme de revertir la economía, para rescatar su crecimiento en un plazo corto, en lo que el Presidente Ernesto Zedillo ha estado empeñado desde el inicio de su mandato.

Los mecanismos del pacto se pueden sintetizar: incremento de los salarios mínimos de un 20% en dos partes, una al finalizar el año de 1995 y la otra en abril de 1996, dejar sin efecto el impuesto del 2% al activo de las empresas a aquellas que tengan determinado límite de ventas, no elevación de impuestos, pero sí de los precios de gasolina, electricidad, gas, autopistas. Este fondeo que obtiene el gobierno, nos parece que puede seguir siendo el detonante de la inflación, porque todos son incrementos que inciden en los precios de los productos, así haya promesas formales de no elevarlos, por lo que el sacrificio mayor en la solución de la crisis será para el consumidor. Además es evidente que el incremento salarial sería absorbido por la inflación

---

(71) Diario Excelsior. México. 30 de octubre de 1995. "Alianza para la Recuperación Económica", p. 19

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

estimada para 1996, pero además, no resolvió nada de la inflación de 1995, que según cálculos rebasó el 50% en detrimento del salario.

Se dice también, que al procurarse el empleo habrá un beneficio para las familias en su capacidad de compra, lo cual debe entenderse que a los empleados se les restituirá dicha capacidad al haber mayores oportunidades de empleo.

En los antecedentes del documento correspondiente <sup>(72)</sup> se comenta que los sectores obrero, campesino, empresarial, el Gobierno Federal y el Banco de México, al cabo de analizar cuidadosamente la evolución de la economía en 1996, consideran oportuno y conveniente constituir una Alianza para estimular la recuperación económica y el empleo, así como consolidar las bases para el crecimiento sostenido de la economía.

El pacto consta de varios rubros para reactivar la economía:

- a) La inversión privada, la que recibirá estímulos importantes; para recobrar su papel de eje del crecimiento sostenido y de generación de empleos, lo cual se sustentará en estímulos fiscales; medidas para estimular el ahorro; profundización de reformas estructurales y mayor esfuerzo de coordinación entre el Gobierno Federal y el sector empresarial.
- b) La consolidación del sector exportador como fuente fundamental del crecimiento de la economía mexicana.
- c) El crecimiento de la inversión pública en términos reales.

Por último, se desarrollarán los medios idóneos para dar permanencia y profundidad al esfuerzo conjunto para la elevación sostenida de la productividad y competitividad. Se espera alcanzar en 1996, un crecimiento de la economía en 3%, con una inflación cercana al 20%.

Se señala que el Gobierno Federal y el Banco de México, en el ejercicio de sus respectivas

---

(72) Se tomó como fuente, la publicación del pacto en el Diario Excelsior, del 30 de octubre de 1995, páginas 32 a 34, así como la de la Jornada de ese mismo día.

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

atribuciones, presentaron al Congreso de la Unión, cambios en las Leyes de Ingresos y la del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996, a fin de que resulten las finanzas públicas equilibradas; la política tributaria buscará generar empleo y mejorar la situación de las empresas. Se adoptarán estímulos fiscales; en alivio a las cargas tributarias de las empresas y en la contratación de nuevos trabajadores. Por decreto el Ejecutivo libera del pago del Impuesto al Activo, durante 1996 a las empresas que obtengan ingresos acumulables hasta por 7 millones de nuevos pesos. Las empresas que empleen trabajadores por encima del nivel promedio registrado en los primeros diez meses de 1996, recibirán un crédito fiscal por los nuevos empleos, para aplicarse en contra del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Activo en 1996. El crédito será de un 20% de un salario mínimo elevado al año, por cada empleo adicional.

Se propondrán modificaciones legales, y se establecerá un régimen opcional para pagar el Impuesto sobre la Renta a personas físicas que enajenen bienes o presten servicios al público cuando sus ingresos no excedan de 77 salarios mínimos anuales. Se avanzará en la simplificación fiscal, se propondrán modificaciones legales a fin de aminorar los plazos para devolver impuestos, se reducirán los pagos provisionales, se ampliara el plazo para pago de impuestos; se evitara la piramidación de recargos y habrá flexibilidad para el interés fiscal.

En cuanto a precios y tarifas públicas, se aumentara la gasolina, diesel, tarifas eléctricas en promedio de 7 por ciento en diciembre de 1995, y 6% en abril de 1996. Adicionalmente estos precios y tarifas se deslizaran 1.2% mensual a lo largo de 1996. Se aumentarán tarifas de autopistas y ferre vías.

En el gasto público el Ejecutivo propondrá a la Cámara de Diputados lo siguiente: reducir el gasto corriente en 4.75% en 1996, con austeridad, disciplina fiscal y reducción de unidades administrativas. Incremento a la inversión pública en el sector energético, educación y salud.

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

En **política cambiaria** se mantendrá el régimen de la libre flotación que ha venido operando; el Banco de México, formulará su política monetaria congruente con las metas de descenso de la inflación y del crecimiento económico.

En el **Fomento del Ahorro**, se modificará el sistema de pensiones, para que las aportaciones del Seguro de Vejez y Cesantía en Edad Avanzada, se invierta en cuentas individuales, que garantizarían un ingreso adecuado al retiro y promoverán una fuente de ahorro.

Por lo referente a **comunicaciones y transportes**, se ampliará y modernizará la red de aeropuertos del país, con inversión privada; se alentará también esta en los ferrocarriles; y en materia de electricidad, habrá reformas estructurales para permitir las.

Así también se **fomentará el empleo** en la micro, pequeña y mediana empresa, para lo cual se les ofrecerá asesoría en centros de competitividad empresarial, en igual forma NAFINSA incrementará la canalización de recursos en más de 30 y 50% , en beneficio de la micro, pequeña y mediana industria de los sectores, industrial, comercial y de servicios.

Por lo que hace el rubro de **banca de desarrollo y vivienda**: para generar empleos y para aumentar la oferta de ésta, se incrementará el monto del crédito. BANOBRAS reducirá sus tasas de interés e invertirá para terminar obras. Al FOVI se le incrementarán sus recursos para apoyar la vivienda de interés social; también en 1996 se dará apoyo para la construcción y adquisición de vivienda para un número importante de mexicanos de bajos ingresos. A través del INFONAVIT se agilizará la adquisición a los trabajadores de viviendas terminadas.

Por lo que hace a **salarios**, se solicitará a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que se revisen dichos salarios, para que a partir del 4 de diciembre de 1995 se incrementen en un 10% y mantenga su vigencia a partir del 1 de enero de 1996. Asimismo, se solicitará nueva revisión, para que el mes de Abril del citado año, se aumenten en otro 10%.

En el **gasto social**, para que se administren atendiendo más directamente a las necesidades de las comunidades y regiones, se descentralizarán dos terceras partes del gasto de desarrollo

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

social del Presupuesto de la Federación, por lo que los recursos se canalizarán a los gobiernos estatales y se asignarán a su vez a los Municipios, y ampliar la cobertura de programas sociales del Gobierno Federal.

En **apoyos al campo**, se constituyó la Comisión del Gabinete Agropecuario, que dará a conocer acuerdos detallados, por medio de los cuales el campo tendrá fuerte y decidido impulso, para que crezca la producción, recupere rentabilidad, genere empleo, incremente el ingreso de los productores y se reduzca el déficit de la balanza alimentaria, además de tecnología.

**Modificar el IVA** para que alimentos procesados y medicinas tengan tasa cero.

En cuanto a **inversión pública**, la inversión física de Petróleos Mexicanos se incrementará y dentro del nuevo marco jurídico que permita la inversión privada, se espera que esta contribuya adicionalmente, a la expansión del acervo de capital instalado.<sup>(73)</sup>

En última instancia el costo de todo se fincará en el pueblo consumidor, los incrementos en los bienes y servicios señalados, repercuten necesariamente en los precios, porque sabemos por razones históricas, que las promesas de no aumentarlos, no se han cumplido en toda su extensión. En consecuencia, el costo lo absorberá el consumidor al adquirir los bienes y servicios respectivo con el consiguiente detrimento del poder adquisitivo del salario. En este aspecto, téngase presente que se calcula una inflación del 20% que se elevaría notablemente si los empresarios no asimilan los incrementos de bienes y servicios que hará el gobierno, y que el tope de incremento salarial que seguramente se buscará será también el 20%, por razones lógicas, para no acelerar la inflación, lo que implica que se hagan engañosos los aumentos para 1996, a lo que se aunara el déficit que tienen acumulados los salarios hasta 1995 no habiendo así un ahorro.

Con lo anterior he concluido la revisión de los antecedentes de la concertación social en México hasta el inicio del Periodo Presidencial del Dr. Ernesto Zedillo, por lo que en el siguiente segmento

---

(73) *Ibidem*

se hará un comentario somero de la concertación en el Estado de México: contexto.

### **3.4. La concertación en el Estado de México: contexto**

En el Estado de México, la participación ciudadana y la democracia en sus municipios ha tomado importancia manifestando una preocupación por alcanzar gobiernos emanados de la comunidad, que reconozcan la importancia de la participación ciudadana, ya que con estas dos últimas palabras, se abren las puertas de un campo fértil cuyos frutos alimentarán el fortalecimiento de los Municipios del Estado de México. Existiendo una comprensión amplia de la necesidad de consolidar y desarrollar procesos democráticos de participación ciudadana.

La vida política en el Estado de México se ha ido modificando en los últimos años, pues antes de la reforma política la participación de los partidos políticos distintos al PRI en los gobiernos municipales era escasa o prácticamente nula, sin significar una abstención de dichos partidos en los procesos electorales. Así, en 1981 el PRI gobernaba el 96% de los municipios, mientras que en 1993 lo hace en 88% del total. Si bien en la actualidad se observa un mayor número de ayuntamientos en poder de la oposición, también encontramos mayores movilizaciones en protestas de todo tipo y para tener una idea del número de estas, a continuación presento como muestra un cuadro de movilizaciones realizadas en el Estado de México en el año de 1993.

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

### Movilizaciones por Servicios Públicos y Procesos Electorales en el Estado de México.

1993

TIPO	Ene.	Feb.	Marz.	Abril	TOTAL	%
Servicios Públicos	17	67	41	107	232	31
Solicitud de Obras	22	11	6	12	51	7
Predial	4	9	2	2	17	2
Comercio	1	-	-	-	1	-
Uso de Recursos Públicos	4	6	6	48	64	8
Medio Ambiente	4	7	12	5	28	4
Elecciones	101	143	45	68	237	48
<b>TOTAL</b>	<b>153</b>	<b>243</b>	<b>122</b>	<b>242</b>	<b>750</b>	<b>100</b>

En el caso específico del Estado de México, la participación ciudadana no se ha generado de manera automática, requiere condiciones diversas como es el interés en el o los problemas, elementos solidarios, esfuerzo conjunto, oportunidad de participación, comunicación con los grupos que cooperan, información y transparencia de la actuación del grupo con los municipios locales, ya que en ocasiones pueden ser fuentes de corrupción que es difícil frenar. La búsqueda por mejores sistemas de actuación social en colaboración con el gobierno ha sido aquella que ha tenido canales realizados a través de grupos que cooperan (asociaciones de colonos, clubes de servicios, partidos políticos, comités de manzana, las juntas de vecinos y los consejos de participación ciudadana) con el municipio para la mejor administración y prestación de los servicios públicos; proponiendo proyectos de leyes y reglamentos que expresan su sentir

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

sobre los ya existentes; opinar sobre estudios de planeación del desarrollo urbano; coordinar los trabajos de las juntas de vecinos; recibir las demandas y necesidades de la comunidad planteadas por la junta de vecinos y canalizarlas al ayuntamiento para su gestión; informar periódicamente a la comunidad del municipio sobre los resultados de su trabajo.

A decir de Alejandra Massolo, "la práctica de participación que resulta de estos consejos "se reduce casi exclusivamente a la aportación de dinero o mano de obra gratuita para introducir infraestructura de servicios (especialmente agua y drenaje), construir algunos equipamientos (escuelas, centros de salud) y obras de mejoramiento urbano (banquetas, guarniciones, pavimentación de calles)..."<sup>(74)</sup>

Debemos admitir la existencia de procesos de participación ciudadana en los municipios, así como ciertos canales y mecanismos para su realización, aportando jornadas de trabajo, cooperar económicamente o el ejercicio de la ciudadanía en algún organismo para tener una acción ciudadana en los reclamos que ayuden a eliminar el clientelismo y trabajar pluralmente en soluciones inmediatas de mejoramiento colectivo.

Dada en ocasiones limitantes de los gobiernos municipales actuales y la exigencia de una actuación basada en procesos sociales, el reto principal se transforma en la búsqueda por la democratización de los gobiernos municipales en el Estado de México, en donde la participación del ciudadano decide tener una actividad dentro del juego del poder, ya sea activamente en una campaña política, como candidato o simplemente como un elector votando en los diferentes comicios de su espacio geográfico. De cualquier forma existe una relación estrecha entre la

---

(74) MASSOLO, Alejandra. "Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana", en: SHTEINGART, Martha. Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente. El Colegio de México, México, 1991, p. 53

participación en la política y los procesos de solidaridad comunal o social. Un claro análisis de los motivos para favorecer la participación social en el Estado de México con seis elementos: 1) la crisis de la representatividad, 2) el poder discrecional que se hace libremente en la burocracia estatal, 3) la necesidad de democratizar los partidos políticos, 4) la crisis de eficacia del Municipio, 5) la legitimación.

De esta forma puede sostenerse que la declinación de instituciones mediadoras, como las cámaras y los mismos gobiernos municipales, han llevado al ciudadano a no sentirse representado ni garantizado, reforzando el sentimiento de alejamiento, el ascenso de una burocracia estatal con un elevado poder también discrecional que se hace libremente.

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

Para lograr procesos de participación se requiere, además contar con mecanismos institucionales que la permitan y sobre todo la estimulen. Por el lado de la sociedad civil, será necesario contar con interlocutores, validados y con capacidad de interactuar en un contexto de interdependencia, concertación y negociación. Muchos de estos interlocutores ya existen reconocidos como agentes importantes de los diversos procesos sociales. De lo contrario, las necesidades de atención social seguirán creciendo y reclamando un real sentido de solidaridad y justicia social.

El Estado de México ha querido romper con la situación crítica que guardan algunos municipios valiéndose del esfuerzo y participación del pueblo en foros de consulta popular, para explicar la problemática que envuelve al municipio, que identificado del fenómeno son:

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

- **Debilidad de la hacienda municipal:** la falta de autonomía de la hacienda municipal es uno de los obstáculos al desarrollo local que más resalta. La deficiente regulación jurídica de los impuestos es un obstáculo para el funcionamiento del régimen municipal. Aunado a esto, encontramos la limitante de que los ayuntamientos no ejercen funciones legislativas, lo que les niega la facultad de crear impuestos; a la vez, las tasas impositivas que aplican los municipios son demasiado bajas; todos estos problemas mantienen a los municipios en una insuficiencia presupuestal crónica.
- **Deficiente organización administrativa:** La organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido tradicionalmente ineficiente. Se debe a factores internos y externos, tales como la intervención de autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos económicos, que han influido para que los funcionarios municipales no cumplan cabalmente con su tarea de organizar al elemento humano y las riquezas naturales y materiales de la localidad, en beneficio de sus habitantes.
- **Inexistencia de programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales:** El problema principal es la escasez de recursos propios y la insuficiente participación estatal y federal, para cubrir la dotación de programas en los municipios, que ha sido ineficaz a pesar del esfuerzo realizado, y ha actuado de manera contraproducente, acentuando las diferencias entre los municipios.
- **Falta de coordinación de las dependencias, organismos y agencias que tienen programas y acciones en los municipios:** La excesiva centralización en todos sus órdenes, ha obligado al municipio a vivir en perpetua dependencia y a mendigar la tutela del gobierno de la república en los actos más sencillos de su existencia. A fuerza de ver que nada se hace, sino por orden o mediante la autorización del poder central, la actividad municipal se adormece y se ha viciado a no contar con sus propias fuerzas y a requerir protección e impulso donde sólo debe otorgársele libertad. Es cierto suponer que se tiene una incapacidad propia y estructural para

constituir un cambio en la calidad municipal, la cual no ha sido satisfactoria, sea por cuestiones políticas, por incompetencia o por resistencias al cambio. Baste citar algunos ejemplos: cuando un pueblo por vía electoral decide tener una verdadera representación popular, se instrumenta en forma grosera y vulgar el fraude electoral y la imposición, o en el caso de que no exista más remedio que reconocer el triunfo de las mayorías, se llega al bloqueo económico o financiero.

Aquí cabe citar el ejemplo de las participaciones federales, los cuales son distribuidos con criterios arbitrarios por los gobiernos estatales; así, los municipios más pobres reciben menos, porque existe el criterio de que sus aportaciones recaudadas por la hacienda municipal son menores.

- Falta de participación ciudadana en las obras y servicios públicos locales: Debe reconocerse, desafortunadamente el desinterés en los problemas por diversas causas, como son los cauces institucionales, oportunidades de participación, información y transparencia de la actuación del grupo y el municipio entre otros aspectos, que reducen el espíritu cooperativo de los distintos grupos comunitarios.
- Incapacidad de los municipios para satisfacer sus propias necesidades e insuficiencia de los administradores municipales para planear y operar la actividad pública local: En los municipios se presenta una irregular percepción de los ingresos y un alto porcentaje de evasión, que tiene su origen en la incapacidad administrativa de las autoridades municipales; a la vez la falta de técnica administrativa ocasiona el mal manejo de egresos municipales. Además del sistema político mexicano caracterizado en nuestros días por una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder, en la que el municipio corresponde el último escalón. Esto se manifiesta esencialmente en la falta de autonomía política que padece el municipio.

Si bien es altamente valorada la participación ciudadana en la prestación de los servicios o determinación de políticas de bienestar en los Municipios del Estado de México, el gran reto es inducir la participación donde la gente misma no ve razón alguna para participar. Muchas personas no están seguras de que la participación puede resultar útil. Un ejemplo de ello son los agricultores que tienen un caudal de conocimientos prácticos relativos a los métodos agrícolas y sienten que es muy poco lo que podrían aprender de los trabajos gubernamentales. De igual manera existe desconocimiento por parte de ellos de ciertos apoyos y de modalidades de servicios brindados por los Municipios.

Siendo los municipios, espacios de gobierno donde pueden hallarse las formas más significativas de participación comunitaria en un contexto de relaciones organizadas Municipio-comunidad. De estas raíces puede nacer un proceso que nos permita un municipio no sólo para el pueblo, sino con el pueblo y donde los recursos aplicados a generar servicios y bienestar social sean aprovechados al máximo y en el sentido que reclama la sociedad. De lo contrario, los problemas de cuestionamiento y deslegitimación de las autoridades municipales se agrandarán y peor aún, las necesidades de atención social seguirán creciendo y reclamando un real sentido de solidaridad y justicia social.

### **3.4.1. La participación social en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 - 1999**

En la revisión de este documento oficial se intenta regular las demandas de la sociedad, que obedece a un diseño de la planeación del desarrollo estatal, plural y abierto. Donde la participación social es un elemento de precisión, que se realiza en las diversas organizaciones la sociedad como son: organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas con el objeto común de contribuir con sus opiniones en los asuntos públicos con el compromiso de atender

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

necesidades colectivas, a favor del mejoramiento y la superación de los problemas de los centros de población cuando la planeación es participativa

"La participación de los ciudadanos no se limita al ejercicio del voto, sino que también se dé en la acción cotidiana del ejercicio gubernamental ... siendo el municipio, la institución de la administración pública más cercana al ciudadano y donde se resuelve la mayor parte de sus problemas cotidianos, es el espacio natural para la participación de la sociedad y sus organizaciones". (75)

Que contribuye a reforzar la legitimidad participativa a través de una planeación más democrática como se conoce en México. Por lo que cabe señalar que por planeación entendemos:

"Prever y sugerir, es anticipar y al mismo tiempo recomendar; es diagnóstico, pronóstico y tentativa de solución. Los planes para eso no son rígidos, son ajustables y flexibles. Es una tenue línea del tránsito entre la realidad y la aspiración, entre lo posible y lo deseable". (76)

La planeación es un mecanismo para manejar la complejidad de los fenómenos y actuar con mayor eficiencia, efectividad al señalar prioridades y direcciones para lograr que la acción social del Estado y de los particulares tengan mayor acercamiento a marcos estables para la concertación. La planeación en el quehacer político ya no es vista como un instrumento unilateral del Estado, pues la planeación más eficaz es aquella que se hace desde afuera hacia adentro y de la base hacia arriba, donde se haga un trabajo de consulta con la ciudadanía. Por ello está forma, es un ejercicio que concreta los deseos y aspiraciones de los distintos grupos que componen la sociedad que traza caminos para tener un consenso para trabajar juntos en aras de objetivos comunes. Siendo esta una tarea conjunta del gobierno ya sea federal, estatal o municipal que sus resultados dependerán no sólo de los contenidos del plan, sino del esfuerzo de los sectores

---

(75) Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999. Gobierno del Estado de México. Toluca, Edo. de México. 1ª edición. 1993, p I-4.

(76) *Idem*, p.ii.

involucrados, de los recursos financieros, materiales, humanos y organizativos que la sociedad sea capaz de generar y convocar.

### **3.4.2. La participación social en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999 – 2005**

La planeación es un medio para promover el desarrollo integral y el equilibrio regional de la entidad en armonía con el medio ambiente, con el uso efectivo de los recursos públicos y la participación social también en este Plan de Desarrollo al igual que el anterior, también es motivado, porque abre canales de participación que reconoce en el ámbito de la vida pública como una necesidad, ya que en varios sentidos la sociedad ha rebasado la capacidad de las estructuras políticas tradicionales y la participación social se hace más constante y permanente en la realización de fines concretos, en este apartado la participación social se refiere a las nuevas formas de organización de la sociedad como son: los consejos de participación ciudadana, de protección civil y los comités ciudadanos de control y vigilancia. Reconociendo la importancia del sector privado en la vida pública que afirme su expresión solidaria. Las nuevas organizaciones de la sociedad, no tienen un carácter económico con un fin de lucro, bajo este concepto se incluyen las organizaciones no gubernamentales como son las instituciones de asistencia privada, asociaciones civiles, movimientos campesinos y cívicos entre otros; que realizan servicios educativos, de asistencia social y atención médica sin fines de lucro. Se trata de una pluralidad de organizaciones de la sociedad que ofrecen, oportunidades de desarrollo a quienes de otra manera no la tendrían. Tratan de influir en la política pública con una sustantividad propia que tienen la consecuencia de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente, el cual terminando este fin la organización deja de existir. La organización trabaja para que ningún sector

## LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

---

sea por dinero, poder o condición social tenga mayores oportunidades que otro. Donde el gobierno no dice, ni ordena las causas o los problemas en que las organizaciones y los individuos deban interesarse o lo que deben hacer al respecto; teniendo la acción voluntaria y solidaria de los ciudadanos una presencia significativa en los municipios. Estas organizaciones no gubernamentales, no cuentan con un marco jurídico que aliente su participación en la política pública, en la creación de oportunidades, alternativas de solución a la población y que contemple estrategias que permitan una efectiva participación de estas organizaciones en la formulación, evaluación y seguimiento de la política de desarrollo del gobierno del Estado de México.

## Capítulo I V

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Objetivo del capítulo: Explicar la relación existente entre municipios y ciudadanos, con los diferentes mecanismos de participación social que asumen los habitantes de una comunidad con su municipio, en la solución de problemas que afectan a grandes y pequeños núcleos de población, apoyando a la autoridad en la búsqueda de lograr un mayor bienestar comunitario.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

---

En este capítulo hablaremos de la participación ciudadana como una forma de cooperación y convivencia humana en el ámbito municipal, que busca hacer una empresa conjunta de la vida de comunidades y Municipio. Existiendo también una gran valoración por la participación social sin intervención gubernamental, que enfatiza un orden de vida diferente, que permite enfrentar los problemas, carencias y males sociales de las comunidades con presupuestos insuficientes que conlleva a dificultar los procesos de desarrollo comunitario. No siendo esto un obstáculo para que la participación ciudadana, este dirigida a compartir esfuerzos, recursos e información de sus habitantes.

### 4.1. Formas y mecanismos de la participación ciudadana

Las prácticas de participación ciudadana vinculadas al poder público tienen diferentes formas de expresión, que se relacionan con la honestidad, democracia, capacidad de organización y dirección de un gobierno. Así es menester que un gobierno sea reconocido como representativo y tenga condiciones que fortalezcan la participación ciudadana, además de ser una forma de tratar de ser eficiente en una administración municipal, mostrando transparencia en el manejo de los recursos, con capacidad de diálogo, comunicación y contacto directo en las comunidades

Es importante valorar la relación que tiene la participación ciudadana con el Municipio, en la aplicación de convenios de desarrollo en comunidades que participan activamente a través de comités.

#### 4.1.1. Municipios y personas

Es evidente que las nuevas exigencias y retos planteados en los municipios, tengan un campo de relación con las fuerzas de participación ciudadana. De ahí la necesidad de intensificar la

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

---

concertación social en los municipios, para lograr de ella una aplicación más equitativa de los requerimientos que surjan de la relación que asumen los Municipios con sus habitantes

La realidad en los Municipios exige el mejoramiento de las funciones de su gobierno, teniendo una apertura más democrática con la aplicación de nuevos métodos de dirección pública que la posibiliten, que abarque el mejoramiento de las relaciones de los municipios con sus colonos o incluso al cambio de sus instituciones y por supuesto también del personal que lo integra.

Los tiempos actuales requieren un tipo de organización más orientada hacia la calidad y la innovación, acrecentado el papel de los municipios en los estados e impulso al cambio de la sociedad. Bajo esta lógica, el Estado moderno ha adoptado reformas necesarias que le permitan ser eficiente: sin embargo el creciente grado de complejidad de los fenómenos humanos en su aspecto colectivo (público), se tiene una sobrecarga que ahora intenta superar a través del fortalecimiento o la creación de una nueva institución como el departamento de concertación social, con un sentido de interés público que resulte de las organizaciones del gobierno.

Lo anterior saca a luz, la imperiosa necesidad de reformar la estructura operativa del gobierno (administración pública) para lograr sea más eficiente y busque eliminar las viejas formas de trabajo u obsolescencia gubernamental que experimentan un decremento en la capacidad de gobernar en casi todos los gobiernos municipales.

En términos de Yehezkel Dror, "las situaciones contemporáneas son cada vez menos gobernables, ya que existe una dificultad creciente para alcanzar niveles satisfactorios de respuesta (resultados y operaciones) y las dificultades funcionales se incrementan".

Desde la óptica del propio Dror, "esta decreciente capacidad gubernamental puede explicarse, considerando cierto número de variables cambiantes e interrelacionadas, entre las que destacan: 1) Demandas públicas crecientes exigiendo un mejor desempeño gubernamental; 2) Expectación pública por más y mejores actividades de gobierno, sin predisposición a incrementar los recursos

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

---

gubernamentales; 3) Nuevos desarrollos ideológicos que imponen a los gobiernos municipales más restricciones y requerimientos de procedimientos como: el acceso a la información, la democracia participativa, recursos más fuertes a la defensa judicial de los derechos individuales, mayor, sujeción a cuestionamientos respecto a las gestiones delegadas".<sup>(77)</sup>

Para Crozier es a mediados de los años sesentas, cuando los gobiernos han tenido una sobrecarga de trabajo en demandas que experimentan los efectos de una aumento de problemas y necesidades a resolver que agobian a gobiernos vulnerables e incapaces de resolver.

"Es entonces cuando se empieza a tomar conciencia de la enorme sobrecarga que representa la acumulación de demandas y problemas a resolver que agobian a gobiernos, por sus múltiples compromisos y sus poderes demasiado amplios. Esta sobrecarga no ha desaparecido por el complicado trámite de papelería que tiene uno que realizar para una gestión y no tener todavía empíricamente en nuestros Estados una simplificación administrativa para lograr las ambiciones y volver a encontrar un equilibrio más realista entre las demandas de los ciudadanos y sus posibilidades de respuesta. Sin embargo, el nivel de preocupación se desplaza de una sobrecarga política a la traducción financiera de los compromisos anteriores".<sup>(78)</sup>

Los requerimientos de todo Estado Moderno y democrático, se dirigen a otorgar garantías de

---

(77) DROR, Yehezkel. Enfrentando el Futuro. México. Ed. F.C.E., 1990, p. p. 103-104

(78) CROZIER, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo". Memorias del Seminario Internacional sobre el Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México. INAP. 1989, p.27

(79) "Hay buen gobierno, cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y agrupaciones sociales a favor del interés social, cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar social; cuando la opinión pública y la participación ciudadana es tomada en cuenta en los asuntos del orden común, cuando la democratización y la publicación del poder permita alcanzar el consenso y legitimidad vía la concertación, cuando la estabilidad política entendida como una correlación de fuerzas disímolas es institucionalizada cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso a los excesos del poder" UBATE Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros p. 104 - 105.

igualdad. Se trata en suma, de acceder en forma plena al buen gobierno.<sup>(79)</sup>

"Las instituciones son como las naves, deben hallarse bien ideadas y tripuladas".<sup>(80)</sup>

Otro elemento importante para mejorar las organizaciones públicas y el rendimiento de los gobiernos, tiene que ver con la formación de cuadros con un alto grado de creatividad y sentido de capacidad que constituyan instituciones públicas orientadas a intensificar la participación ciudadana, que sigan fortaleciendo el puente entre poder municipal y comunidades beneficiadas.

### 4.1.2. Participación formal

Se refiere a los derechos de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes y el derecho a participar en la toma de decisiones conjuntamente con los gobernantes y en términos generales, este tipo de participación es aquella que marca la ley esto es, la que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el COFIPE y el Código Electoral del Estado de México.<sup>(81)</sup>

En la participación formal, la población tiene el derecho y la responsabilidad de ser agente activo en la elección de sus dirigentes. Con la manifestación del sufragio se da la confianza al gobierno municipal y cuando estos llegan a ostentar el poder, la comunidad vigila estrechamente que se tenga una actuación satisfactoria en forma conjunta con los gobernantes que eligió, contribuyendo de esta manera a la búsqueda de respuestas y soluciones favorables a los problemas que enfrenta la vida pública. Un elemento característico de este tipo de participación lo constituye, el derecho de la comunidad para participar en la planeación situación de los

---

(80) Ibid.

(81) CAMACHO Quiróz, César. "Exposición de Motivos de una Iniciativa del Código Electoral del Estado de México", en *Revista IAPEM*, No. 30. México, abril-junio 1996, p. 117

programas y acciones que el municipio emprenda, ya que deberán contemplar invariablemente las demandas de las comunidades en las aspiraciones sociales del municipio.

### **4.1.3. Participación organizada**

Este tipo de participación tiene su soporte social en los grupos comunitarios, organismos públicos y civiles siendo esta última es la promovida por asociaciones de colonos, los clubes de servicios, partidos políticos, comités de manzana, juntas de vecinos, consejos de participación ciudadana que representan un apoyo importante de la sociedad hacia el gobierno municipal, sobre todo para apoyar el cumplimiento de los planes y programas del gobierno municipal, en la realización de obras y acciones de beneficio colectivo.

La participación organizada "tiene por objeto colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de problemas sentidos por los habitantes del municipio, así como apoyar a las autoridades a lograr un desarrollo comunitario. De esta manera permite al Ayuntamiento una mejor coordinación y eficiencia en las acciones que realiza, para un mejor aprovechamiento de la participación que ofrecen estas organizaciones, es recomendable que los municipios la promuevan y reglamenten a efecto de asegurar su colaboración permanente en las acciones de gobierno".<sup>(82)</sup>

Como respuesta del gobierno ante un contexto social distinto y en constante transformación, producto de un rápido crecimiento poblacional, la expansión de los procesos de urbanización en la entidad y el papel más activo, exigente y protagónico que han asumido los ciudadanos en busca de mejores condiciones de vida, bienestar, desarrollo, justicia y democracia. Tenemos que la participación predominante y más útil en colaboración con el gobierno ha sido la participación formal y la participación organizada que se ha promovido a través de grupos políticos y civiles.

#### 4.1.4. Participación social sin intervención gubernamental

Se da cuando los miembros de una comunidad sienten una necesidad o deben enfrentar un problema común o de emergencia y se coordinan y organizan para tratar de solucionarlo por sí mismo. La participación espontánea, desde una óptica particular esta representada más por actos de tipo individual que empujan a los ciudadanos (más preocupados e informados) a tomar parte activa en la solución de los problemas y que ven en su posibilidad y acto de participar una suma parcial, que aunada a la de otros individuos puede coadyuvar en la solución de un problema específico sin la ayuda del gobierno.

Existe una gran valoración por la llamada participación espontánea promotora del desarrollo auténtico de una comunidad, sobre todo por ser éstas grandes defensoras de los intereses de los pobres, y aceptan la ayuda en ocasiones de organizaciones no gubernamentales. En la participación espontánea corresponde a la búsqueda de la comunidad o un grupo de ella resolver por sí mismo un problema. En muchas ocasiones se considera que la intervención del gobierno en los procesos de participación, sofoca las respuestas auténticas de la comunidad y derrota los ideales de la participación genuina del pueblo en el desarrollo social. Esta visión ha llevado a estar en contra de la intervención estatal en los programas de participación de la comunidad.

En la población espontánea se debe reconocer también a la población que se organiza por sí misma, sin incluir agente externo alguno, a este tipo de participación se le conoce como participación auténtica. Aun cuando la participación espontánea sea muy deseable, ello con lleva varias dificultades. Por ejemplo, no toma en cuenta los recursos externos, misma que puede ser de carácter urgente. Si la comunidad toma la iniciativa para sus programas de desarrollo, requerirá

---

(82) CROZIER, Michel. México. INAP. 1989, op. cit., p. 17

de algunos fondos externos, sobre todo financieros para emprender obras necesarias con la voluntad, fe y decisión de hombres entusiastas que se trabajan con lo que se tiene, con lo que se puede y con lo que se quiere sin perder el tiempo y las oportunidades que darán cuenta del esfuerzo realizado, sin haber aceptado recursos económicos de gobiernos que no responden satisfactoriamente a las urgencias y demandas de los municipios que tienen presupuestos insuficientes con el tamaño de sus problemas.

### **4.1.5. Consejos de participación ciudadana**

Los consejos de participación ciudadana, son considerados organismos auxiliares de los ayuntamientos por la gestión, promoción y ejecución de los diversos planes y programas que contempla realizar el gobierno municipal.

Los órganos auxiliares de los gobiernos municipales, medios de enlace, colaboración entre la comunidad y la autoridad, tienen como atribuciones: procurar que en la realización de las actividades y programas de gobierno participe la ciudadanía; sugerir al ayuntamiento aquellas acciones que pueden contribuir el buen cumplimiento de los planes y programas municipales, tomar parte activa en la supervisión de la prestación de servicios públicos; y mantener informados a sus vecinos a quienes representa por lo menos una vez cada tres meses, además de enterar al ayuntamiento sobre sus proyectos, actividades realizadas, y en su defecto hacer público el estado de cuenta de las operaciones económicas que estén a su cargo.

En términos generales, se puede decir que estas instancias auxiliares del gobierno municipal constituyen células de organización comunitaria, medios de comunicación, enlace de articulación entre los vecinos y la administración municipal en la realización de obras comunitarias o de beneficio social. De igual forma, su razón de ser justifica a través de propuestas que hacen a la autoridad, para que esta pueda cumplirse eficazmente en los planes y programas.

#### 4.1.6. Llevar el gobierno a la comunidad

Es un espacio de expresión participativa que otorgan el municipio a las colonias encontrando así los causes propicios, para coadyuvar con el gobierno municipal.

En este sentido se involucra directamente al Municipio, como la encargada de propiciar y generar un cambio de actitud y estilo en su gobierno. Por ello la propuesta de llevar el gobierno municipal, expresar la idea de que la autoridad pública se acerque físicamente a los ciudadanos, y que no necesariamente tengan que ser estos, quienes en la mayoría de los casos acudan a expresar sus peticiones, demandas y sugerencias a las instituciones del gobierno municipal.

Otra ventaja significativa de realizar este trabajo de campo, es involucrar a las partes interlocutoras y otorgar a la autoridad municipal un contacto más directo con sus colonias, dando a conocer no sólo los detalles técnicos por ejemplo: de una obra, sino también explicar los beneficios que se obtendrán con la realización de dicha obra, al mismo tiempo que da a conocer los problemas y/o molestias que la obra ocasionara por determinado tiempo.

Haciendo la función pública del municipio más eficiente con la existencia de gobiernos abiertos, perceptivos, plurales y democráticos, orientada a asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de su sociedad. Esto es algo que ya existe, por ello la idea de hacer un mejor gobierno afuera de las instalaciones municipales que propicia la participación mediante el ejercicio de los derechos que tiene esta sociedad a ser informada, organizada, conozca sus derechos civiles y políticos que haga uso de ellos, cumpla sus obligaciones, sea respetuosa en la forma de plantar sus peticiones al poder municipal, supere estados de apatía que le afectan, así entonces, este tipo de sociedad podrá exigir gobiernos abiertos, receptivos, tolerantes, plurales y sobre todo eficientes que permitan optimizar y hacer más productivos los recursos disponibles.

Aquí la participación ciudadana se hace impostergable, y tiene una revaloración con el

desmantelamiento de un municipio que deja en manos del mercado el promover y estimular el desarrollo de programas que ofrezcan un mayor bienestar. Entonces si el poder económico y el poder político se presentan con un nuevo rostro y una actuación que consolida la participación ciudadana se favorezca desde la perspectiva analítica o sea desde un esquema comprensivo que tome la distancia de los hechos que se vayan a realizar.

### **4.1.7. Propuestas de trabajo para los organismos auxiliares**

Se podría aplicar una experiencia piloto a las demandas, donde se denote por vía democrática la aceptación de sus miembros en la decisión tomada, consistente en que los organismos auxiliares (consejos u otras asociaciones) tengan un instrumento de trabajo, a través del cual consulten a sus demás vecinos y logren agendar los problemas que según su criterio, son los que autoridades municipales deben tomar en cuenta como prioritarias a resolver.

La propuesta que se presenta, implica claro romper una inercia de trabajo en la que se ha acostumbrado a los integrantes de los consejos ser más abiertos en la práctica. Ya que sería conveniente proponer esta alternativa en la reglamentación municipal y así una vez electos los consejos y asociaciones, éstos tendrán que elaborar el formato designado para tal efecto, que constituiría el Plan de Trabajo de la Comunidad.

La importancia y viabilidad del Plan de Trabajo, radica en la enorme posibilidad de crear al interior de los propios organismos auxiliares y sus integrantes, el desarrollo de su creatividad e iniciativa para realizar propuestas y sugerencias que podrían tener impactos para la comunidad.

En este mismo orden de ideas, se propiciaría también la participación real de todos y cada uno de los integrantes y no sólo de unos cuantos como frecuentemente ocurre. Se requiere que la gente contratada para que imparta el curso, diseñe un manual de capacitación para los organismos auxiliares y/o promotores de la participación. Además sería importante y conveniente

que se realizara una recopilación de material bibliográfico que incorpore el tema de la participación ciudadana, esto con el objeto de conformar un banco de información que sirva de consulta y actualización a los funcionarios públicos encargados del ramo, y pueda ser utilizado también por los ciudadanos que lo soliciten.

Así la instancia que capacita deberá en forma didáctica y precisa (incluyendo por ejemplo: la realización dinámicas de grupo), aclarar todas las dudas y las propuestas complementarias que surjan durante la capacitación. Se sugiere que la relación de las sesiones de capacitación involucre a varios organismos auxiliares (preferentemente comunidades vecinas), ésto con la intención de que colonos de una comunidad puedan conocer y convivir, con los otros vecinos que integrarían un organismo auxiliar y con los que se compartiría determinado tipo de problema. En el que seguramente las experiencias vividas de las personas asistentes aunado a una buena dinámica de grupo, permitiría un agradable ambiente de trabajo que llegaría a un buen término y con resultados favorables la puesta en marcha de este intento de planeación comunitaria.

#### **4.1.8. Propuesta de instancias que fortalezcan la participación, la capacitación ciudadana, la acción acción cívica y la atención de asuntos comunitarios.**

Los fundamentos jurídicos para la creación de una dependencia como la que aquí se propone, se encuentra estipulada en la Ley Orgánica Municipal del Gobierno del Estado de México, vigente en sus artículos 86 y 88 que a la letra dicen:

Art. 86 Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

---

Art. 88 Las dependencias y entidades de la administración pública municipal conducirán sus acciones, con base a los programas anuales que establezca el ayuntamiento, para el logro de los objetivos y planes de desarrollo municipal.

Es importante mejorar las organizaciones públicas y el rendimiento de los gobiernos tiene que ver con la formación de cuadros con un alto grado de capacidad, creatividad y sentido de innovación. Si bien el problema de la convicción de los gobiernos es un asunto que comparten los individuos y las instituciones, el papel que toca el gobierno, es la búsqueda fuera de su propio seno, de los individuos que realizaran la difícil tarea de conservar y mejorar las instituciones configurar un nuevo modelo en las de dependencias municipales relacionadas con la participación social y para lograrlo, se requiere en primera instancia no ver más a la participación ciudadana como el simple acto de convocatoria para cubrir eventos oficiales (actos y ceremonias cívicas); o como proceso incomodo para el gobierno, porque la ciudadana quiere hacerse escuchar. También será requisito indispensable romper con costumbres, fenómenos burocráticos, pero sobre todo que las personas encargadas de dichos despachos conciban al ciudadano como el principal agente del cambio, al que es necesario informar, escuchar, reconocer, orientar, capacitar, incentivar e incluso premiar porque éste se sume con entusiasmo y comparta los esfuerzos de su gobierno

Las características para esta área (para crear o fortalecer) deben ser: constituirse en una instancia de puertas permanentemente abiertas, cuyo titular y responsable (así como su equipo de colaboradores) deben ser personas conocedoras de la problemática de la comunidad, no necesariamente profesionistas (aunque es deseable), donde se practique la experiencia piloto de las demandas de la sociedad, y se denote la aceptación de sus miembros en la decisión tomada, que tenga una vocación de servicio para la comunidad; con gran sensibilidad política y disponibilidad para el diálogo, pues las tareas dependerán de un perfil con estos elementos: como el fortalecimiento de los lazos de colaboración, identificación y espíritu cívico de la ciudadanía con

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

---

sus autoridades.

Tomando en consideración que uno de los objetivos primordiales de la dependencia sería el fomento de la participación, debiera ser una oficina dedicada a:

- 1) Procurar la integración de ciudadanos con algún tipo de conocimiento o especialidad profesional o técnica, en órganos e instancias tales como las comisiones del ayuntamiento: la comisión para el desarrollo municipal, consejos municipales de protección civil, consejos consultivos, etc.
- 2) En coordinación con otras instancias del gobierno municipal, organizar a grupos sociales específicos (jóvenes, mujeres, niños, maestros, etc.) para que apoyen programas de carácter social, además de la promoción de otras actividades como la realización de festivales artísticos, culturales, etc.
- 3) Que los órganos auxiliares (consejos) sean más abiertos con las familias residentes en el municipio y se les incluya un instrumento de trabajo, que consista en consultar con sus demás vecinos, para agendar los problemas que según la decisión comunitaria sean las demandas y sugerencias que las autoridades municipales deban atender.
- 4) Organizar reuniones (con estas mismas personas) con el objeto de evaluar e intercambiar experiencias obtenidas con la realización de los programas y actividades realizadas; y
- 5) Promover concursos, encuentros y premios con el objeto de reconocer a las comunidades y organizaciones que hayan realizado los mejores programas, actividades y acciones, o en su defecto aquellos ciudadanos que hayan destacado en las mismas.

Finalmente la dependencia integral que se propone fortalecer, debe ser un área eficiente para dar respuesta al ciudadano, capacitada para informarlo y orientarlo correctamente. Una instancia que dé seguimiento al desahogo de las peticiones ciudadanas, que bien puede ser encargada de coordinar las audiencias públicas comunitarias y también de las que se realiza en las instalaciones del Municipio. Una instancia que informe al municipio sobre el incumplimiento o cumplimiento de

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

---

los compromisos adquiridos con la ciudadanía (en las audiencias). Una instancia que atienda las peticiones y quejas que manifiesta la sociedad por teléfono que ya operan (Reportes y Quejatel en Naucalpan) y que no sólo canalice con oportunidad a la instancia correspondiente, sino que de seguimiento y control para constar su ejecución. En suma esta nueva instancia municipal (por fortalecer) debe ser un espacio en el que la ciudadanía confíe y no una instancia burocrática más.

## **Capítulo V**

### **APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

**Objetivo del capítulo:** Mencionar los lineamientos del proceso operativo y la importancia de los programas implementados por la Subdirección de Concertación Social en las diferentes colonias del Municipio de Naucalpan en el año de 1997.

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

Al hacer referencia al enunciado anterior, considere conveniente destacar los lineamientos generales del proceso operativo que aplican a la Subdirección de Concertación Social, en los programas de desarrollo social y productivo que realiza en las diferentes colonias del Municipio, y mencionar las etapas que constituyen a dicho proceso operativo como son: autorización, presupuesto, gasto, comprobación, seguimiento y evaluación para determinar una productividad y efectividad de los programas prioritarios que tienen por objeto mejorar el bienestar de algunos colonos del Municipio de Naucalpan, a través de una política social.

Para Duahu Emilio: "Se entiende por política social al conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común, es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida y la socialización de la población a través de un conjunto de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales".<sup>(83)</sup>

Omar Guerrero por su parte, considera la política social "al conjunto de políticas gubernamentales, que por medio del gasto social busquen la satisfacción de necesidades esenciales y/o que permitan la obtención de un ingreso para satisfacerlas. Teniendo como objetivo el constante mejoramiento del bienestar social, que ayuda a elevar el nivel de vida y haga posible la justicia social que permita a la población el desarrollo de sus capacidades humanas, que en la medida de lo posible se oriente más a la erradicación de la pobreza, que el pretender su alivio".<sup>(84)</sup>

En base a las anteriores definiciones, la política social busca combatir la pobreza, siendo esta entendida para Boulbinik Kalinka, Julio como:

"... una situación en la que el nivel de vida observado es menor que las normas mínimas. La pobreza da cuenta de una carencia relativa a algo necesario para vivir. El concepto de pobreza

---

(83) DUAHU "Estado benefactor, política social y pobreza" en Sociología. Revista número 29. UAM Azcapotzalco. México. Septiembre-Diciembre, 1995, p. 62

(84) GUERRERO Omar. La administración pública capitalista. Primera edición. Fontamara. España, 1981, p. 27

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

implica la comparación de una norma de vida y una situación observada; la norma de vida establecida depende el observador, pues el es quien determina en su estudio que es lo necesario para vivir".<sup>(85)</sup>

Para Omar Guerrero:

"El sustantivo pobreza es una necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida ... de este punto de vista la pobreza sería la conjunción de carencias innatas al género humano, ya sea tangibles e intangibles, que son necesarias para la preservación de la vida en condiciones en que todos deberán gozar de esas prerrogativas".<sup>(86)</sup>

La concepción sobre la pobreza coincide en señalar un cúmulo de problemas sin resolver con la limitación de recursos entre las poblaciones de escasos recursos, siendo éste un deterioro progresivo de las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad y de la imposibilidad de resolverlos individualmente.

Por lo que surgen programas de desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, financiados por un ejercicio presupuestal y orientados primordialmente a la realización de proyectos de beneficio social, que al mismo tiempo propicia una forma de organización social con las comunidades beneficiadas de unir esfuerzos, eficacia y recursos para combatir la marginación, y constituir una fuerza compartida de responsabilidad en las comunidades, para reducir el clientelismo en colonos que no necesitan el apoyo de estos programas; en el que la gente que integran a miembros escogidos para la formación de comités, saben mejor que otros quien necesita la ayuda de los programas. Los comités son órganos de participación y representación social que responden a las necesidades más específicas de la comunidad, es decir, es la forma de

---

(85) BOULVINIK Kalinka, Julio. Pobreza y estratificación social en México. INEGI. México, 1992, p. 5

(86) Cita por Omar Guerrero. España. 1981, op. cit., p. 192

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

organización a través de la que se ejercen las acciones de los programas en forma plural, democrática, abierta y pública para dar una respuesta ágil a los problemas que les afecten directamente. Se ha vislumbrado que a través de estos comités se logra abrir una relación de comunicación con el Municipio de grupos que tienen carencias, y ser un medio de participación directa en una comunidad, ya que se permite tener un contacto directo con sus miembros. Este comité es el espacio de decisión, acuerdo y dirección de procesos organizativos; su función se basa en los principios de democracia, autogestión, autodeterminación y cooperación de los miembros del comité.

De esta manera se convierte el comité en un elemento que impulsa, la participación y movilización de sus integrantes (presidente, secretaria, tesorero, y vocales) en la búsqueda de su propio desarrollo. En las diferentes acciones de los programas tienen una evaluación y seguimiento donde se le informa a la Subdirección de Concertación Social de las acciones realizadas con los programas de tipo productivo, económico, de abasto, etc. que buscan maximizar el potencial de las comunidades para satisfacer algunas necesidades.

Lo cierto es que en las localidades del territorio municipal, que fueron beneficiadas por los programas, han traído un aliento de esperanza que modifica la cultura política de su relación con autoridades del Municipio de Naucalpan.

### **5.1. Lineamientos generales del proceso operativo**

Como parte de la política fiscal, el ejercicio presupuestal de 1997, fue la suma de esfuerzos institucionales en los tres órdenes de gobierno y la sociedad. Fueron obras y acciones orientadas a la realización de proyectos de beneficio social, a propiciar la generación de empleo temporal con la promoción de actividades productivas en las regiones y grupos de mayor pobreza.

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

Siendo los programas aplicados, el resultado de los convenios que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social <sup>(87)</sup> signe con los gobiernos estatales para instrumentar coordinadamente la política de desarrollo social aplicando estos lineamientos de operación, y complementen lo estipulado en leyes (la ley de presupuestos, contabilidad y gasto público federal) que regulan el ejercicio del gasto federal como son entre otros: racionalidad, austeridad y disciplina que deberán observarse en los recursos empleados en las obras y acciones realizadas.

### 5.1.1. Autorización

Una vez definida la distribución de los recursos en las entidades federales y comunicados los techos presupuestales de cada programa, <sup>(88)</sup> que aplicara la Subdirección de Concertación Social del Municipio de Naucalpan. Siendo la Dirección General de Planeación de la SEDESOL la que integre el programa anual de gastos, el cual contendrá obras y acciones que se convengan con el Gobierno del Estado de México, y es responsabilidad de la Delegación de la SEDESOL a nivel estatal, el visto bueno para su aprobación de los programas aplicados, decisión que deberá emitirse en un plazo máximo de veinte días hábiles a partir de la recepción del oficio de autorización. Para cualquier modificación a los oficios de autorización, se presentara la solicitud de reprogramación de los recursos (cancelación – autorización) de la Dirección General de Planeación, la que evaluara su viabilidad y realizara los trámites correspondientes, avalados por la Delegación Estatal de la SEDESOL y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de

---

(87) La SEDESOL será la dependencia que asigne y administre la mayor parte de los recursos presupuestales correspondientes a estos programas, y los gobiernos de los estados de una aportación menor y de su correcta aplicación.

(88) Estos programas son elegidos por la Dirección General de Planeación y el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade), SEDESOL. "Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza". Manual de Operación 1997. Estado de México. Subsecretaría de Desarrollo Regional, p. 7

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

México (COPLADE). Asimismo, la Delegación de la Sedesol podrá solicitar a la Dirección General de Planeación, cuando lo estime necesario, modificaciones a los calendarios de radicación de recursos federales, así como la suspensión parcial o definitiva de las misma, cuando se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, informando de ello a la SECODAM, a través de la Contraloría Estatal. Para cualquier modificación a los oficios de autorización, se presentará la solicitud de reprogramación de los recursos (cancelación – autorización) de la Dirección General de Planeación, la que evaluara su viabilidad y realizará los trámites correspondientes, avalados por la Delegación Estatal de la SEDESOL y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADE).

### **5.1.2. Ejercicio presupuestal**

Las obras y acciones ejecutadas con recursos de la Sedesol están sujetas a disposiciones legales y administrativas que establece la federación, por ser ejecutadas con cargo parcial o total de sus fondos.

La Dirección General de Planeación solicitará a la Tesorería de la Federación, la apertura de líneas de crédito para la Subdirección de Concertación Social en el Municipio de Naucalpan, así como también gestionará la radicación inicial y periódica de los fondos federales y la delegación estatal de la SEDESOL, será la responsable de llevar a cabo el registro de firmas de los funcionarios municipales, facilitados para la liberación de recursos ante la Tesorería de la Federación y el banco correspondiente.

Del programa anual de gastos en la Subdirección de Concertación Social en el Municipio de Naucalpan será asignado en dos periodos: el 80% del Presupuesto Federal otorgado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), será asignado al techo financiero que se entrega en

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

los meses de enero - junio, y el 20% restante lo entregara el Gobierno del Estado de México en el periodo comprendido entre julio y septiembre.

Los rendimientos financieros que se generen en las cuentas bancarias abiertas para el manejo de recursos federales y estatales convenidos, deberán ser integrados mensualmente a la Tesorería de la Federación y en ningún caso estos rendimientos, podrán ser aplicados a un fin específico del gasto.

### **5.1.3. Ejercicio del gasto**

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADE) y la Delegación de la SEDESOL, serán las responsables del cumplimiento del ejercicio del gasto revisando la documentación comprobatoria con facturas del gasto efectuado por la Subdirección de Concertación Social de Naucalpan, para verificar que se haya contado con la disponibilidad financiera y que su justificación se apegue al ejercicio del gasto.

- a) **Adquisiciones:** cuando se realice la compra de bienes para que sean patrimonio del Municipio de Naucalpan, se le pedirá a la Delegación de la SEDESOL envíe a la Dirección General de Planeación la solicitud de autorización para su trámite. Ya que se consideran gastos indirectos, por ser erogaciones destinadas a cubrir una necesidad o servicio en la operación del programa sin haber estado contemplados.
- b) **Pagos de obras:** la SEDESOL del Estado de México y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADE), harán la supervisión y verificación de las obras en ejecución, a fin de que en ningún caso se efectúen pagos que amparen trabajos no efectuados o de aquellos que no se ajusten a las normas, especificaciones técnicas y a la calidad de los proyectos.

#### **5.1.4. Comprobación de gastos**

Con el propósito de continuar o terminar de efectuar el pago por las adquisiciones o trabajos realizados, la Subdirección de Concertación Social presentará ante la Coordinación General de COPLADE y la Delegación de la SEDESOL los documentos que comprueben los gastos realizados. Los documentos deberán llenar los requisitos fiscales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señale para el efecto. Una vez validado el documento de comprobación de gasto, el original se cancelará con un sello, con el objeto de llevar un estricto control de la documentación presentada. Los documentos originales de comprobación del gasto deberán ser conservados por la Subdirección de Concertación Social o entidades ejecutoras del gasto, y presentarlos ante las instancias fiscalizadoras que los requieran para efectos de seguimiento, control y auditoría.

Las instancias ejecutoras llevarán el registro y control de los recursos ejercidos, a nivel de proyecto, con base a los documentos de comprobación del gasto, con el objeto de comprobar que se erogaron los recursos de acuerdo a los montos previstos para la ejecución de la obra o si hubo ahorros presupuestales.

#### **5.1.5. Control y seguimiento**

La Subdirección de Concertación Social deberá formular trimestralmente en los primeros diez días hábiles de los meses de enero, abril, julio y octubre del siguiente ejercicio, reportes de avances físico - financiero de las obras que tiene a su responsabilidad iniciadas o por concluir en los programas, para su remisión al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADE) los documentos que comprueben los gastos realizados, que deberá validarlo y girarlo a la delegación de la SEDESOL con el objeto de llevar un seguimiento de los recursos

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

autorizados, aprobados y liberados. La delegación de la SEDESOL remitirá trimestralmente a la Dirección General de Planeación de la SEDESOL el reporte del avance físico financiero de los principales proyectos de inversión y gastos que se estén ejecutando, con el fin de analizar dicha información que deberá incluir los proyectos reportados originalmente, así como los que se inicien con posterioridad, con los formatos que se definan para el efecto. Siendo este un informe trimestral de los resultados alcanzados originalmente así como los que se inicien con posterioridad, con el fin de conocer o detectar los desvíos de los recursos, a efecto de aplicar las medidas preventivas o correctivas que sean necesarias.

### **5.1.6. Evaluación**

En el contexto de la política para superar la pobreza, se requiere de medir periódicamente los resultados alcanzados con la operación de programas y verificar el grado de cumplimiento en la aplicación de los recursos en la Subdirección de Concertación Social del Municipio de Naucalpan, con la finalidad de conocer su impacto en las comunidades y mejorar la orientación de los programas destinados a elevar los niveles de los grupos desprotegidos.

Con este propósito y en función a los lineamientos que emita la SEDESOL, sus delegaciones estatales establecerán junto con los gobiernos estatales, un programa de evaluación periódica que comprenderá por lo menos los siguientes aspectos:

- a) El avance en el seguimiento de los recursos y su cumplimiento de los lineamientos generales de los programas de Desarrollo Social y Productivo.
- b) Análisis de los resultados alcanzados en cuanto a cobertura territorial y beneficiarios.
- c) La participación social y su impacto en el desarrollo de los programas aplicados a las diferentes comunidades del Municipio de Naucalpan.

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

En cada una de las modalidades de evaluación señalada se elaboran informes de los resultados, en cuya formulación participara Coplade y la Delegación de la SEDESOL. Estos informes se utilizarán para adoptar decisiones que permitan hacer más eficaz y equitativa la aplicación de los recursos. Adicionalmente, el Gobierno Estatal deberá promover y acordar con las autoridades del Municipio de Naucalpan, reuniones de evaluación de los programas para superar la pobreza, en donde participen las comunidades y grupos sociales.

A su vez, servidores públicos del nivel Federal de la Sedesol y de sus Delegaciones, junto con la Coordinación General de Coplade, efectuarán reuniones nacionales o regionales de evaluación de los programas.

### **5.2. Programas implementados por la Subdirección de Concertación Social en el año de 1997.**

En este apartado hablaremos de los montos entregados por la Subdirección de Concertación Social como cuerpo social creado en el Municipio de Naucalpan, para dar con el cumplimiento de metas en la realización de programas institucionales, en el año de 1997.

El diagrama de organización de la Subdirección de Concertación Social en Naucalpan<sup>(89)</sup> se ha circunscrito como un instrumento: a) utilizado para luchar contra la miseria<sup>(90)</sup> en el territorio de

---

(89) Véase p. 102 de éste trabajo de tesis

(90) En las sociedades del sistema capitalista, la miseria es el resultado del sistema capitalista y ningún Estado capitalista podrá abolir la miseria, por que abolir la miseria implica suprimir el capitalismo y por tanto al mismo Estado capitalista, por que abolir la miseria implica suprimir el capitalismo y por tanto el mismo Estado capitalista. Cita por Omar Guerrero, España, 1981. Op. cit. p. 193

(91) Esta conformado por 18 pueblos, 118 colonias y 70 fraccionamientos residenciales. Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan. Estado de México, año 1997 - 2000, p. 9 - 14

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

Naucalpan<sup>(91)</sup> donde la localización geográfica de la pobreza extrema, no parece seguir un patrón homogéneo en el territorio del mismo Municipio y b) contribuya a la promoción del desarrollo social

Que pone énfasis en las colonias necesitadas, donde la participación de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales, puedan atender los problemas de pobreza con programas que observen disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal en las colonias beneficiadas del Municipio de Naucalpan a través de obras o acciones que se realicen con la participación de su gente por lo que:

"El Municipio podrá celebrar convenios con particulares ... debiendo reservarse la organización, dirección y supervisión ... para tal efecto que dicte el Municipio".<sup>(92)</sup>

"y podrá auxiliarse de la participación ciudadana para la gestión, promoción o ejecución de planes y programas municipales".<sup>(93)</sup>

Que deberá existir con la aportación de personas beneficiadas y esta nunca sustituirá la aportación de recursos estatales. En caso de que los beneficiados, no estén en condiciones de hacer la aportación financiera que le corresponda si se necesitara, ésta podrá efectuarse con mano de obra y/o material.

Las etapas de obras que se aprueben para su ejecución, con el ejercicio presupuestal deberán concluirse en el año de su programación, sin comprometer recursos de presupuestos de años subsiguientes para su continuación, y las obras o acciones que no se concluyan con los recursos que fueron autorizados, deberán ser terminadas con recursos del Gobierno del Estado.

---

(92) Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan. Estado de México, 1997- 2000, p. 31, art. 77

(93) Ídem p. 23, art. 44

## APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

Fortaleciendo más la relación municipio con sociedad, por el trabajo de individuos que impulsa voluntariamente objetivos individuales, anhelos y problemas con otros miembros de su comunidad.

Por lo que en la instancia municipal, es donde se puede cultivar y afirmar el desarrollo de una buena participación ciudadana, ya que justamente aquí, la suma de voluntades particulares a una voluntad pública resulta más factible, ya que los individuos se conocen, conviven y construyen su propia vida.

A continuación en la siguiente página mostrare un reporte anual que contempla los gastos y el número de colonias beneficiadas por los programas institucionales aplicados por la Subdirección de Concertación Social de Naucalpan.

APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DE NAUCALPAN

DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS INSTITUCIONALES

REPORTE ANUAL

ESTIMULOS A LA EDUCACIÓN BÁSICA

MONTO ENTREGADO	No. DE ESCUELAS VALIDADAS	IMPACTO SOCIAL	
		NINOS BENEFICIADOS	DESPENSAS ENTREGADAS
\$ 4,504,882.80	65	2,275	0

SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DE NAUCALPAN

DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS INSTITUCIONALES

REPORTE ANUAL

PROYECTOS PRODUCTIVOS

MONTO ENTREGADO	No. DE ESCUELAS VALIDADAS	IMPACTO SOCIAL	
		AUTOEMPLEO	TOTAL DE COLONIAS
\$ 2,309,500.00	29	174	26

SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DE NAUCALPAN

DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS INSTITUCIONALES

REPORTE ANUAL

MEJORAMIENTO A LA VIVIENDA

MONTO ENTREGADO	No. DE ESCUELAS VALIDADAS	IMPACTO SOCIAL	
		No. DE BENEFICIADOS	TOTAL DE COLONIAS
\$ 1,859,766.00	41	801	41

APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DE NAUCALPAN

DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS INSTITUCIONALES

REPORTE ANUAL

DESAYUNOS ESCOLARES

MONTO ENTREGADO	No. DE ESCUELAS VALIDADAS	IMPACTO SOCIAL	
		NIÑOS BENEFICIADOS	DESAYUNOS ENTREGADOS
\$ 2,003,050.00	61	9,700	679,000

SUBDIRECCIÓN DE CONCERTACIÓN SOCIAL DE NAUCALPAN

DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS INSTITUCIONALES

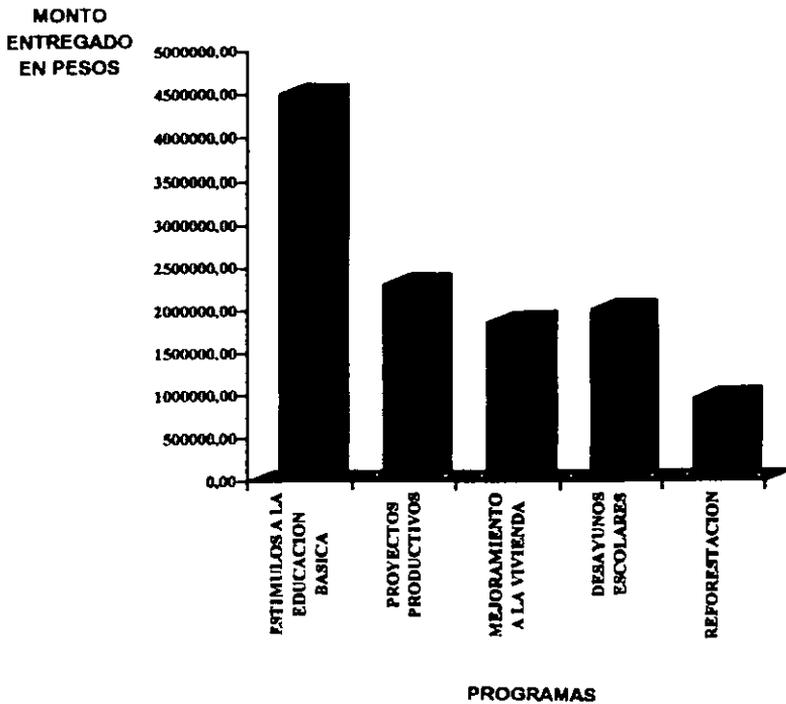
REPORTE ANUAL

REFORESTACIÓN

MONTO ENTREGADO	ÁRBOLES ENTREGADOS	IMPACTO SOCIAL
		COLONIAS BENEFICIADAS
\$ 950.020	27,773	59

**APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

Gráfica de los montos entregados por la Subdirección de Concertación Social, para la realización de los programas institucionales en la Gestión Municipal de Naucalpan 1997.

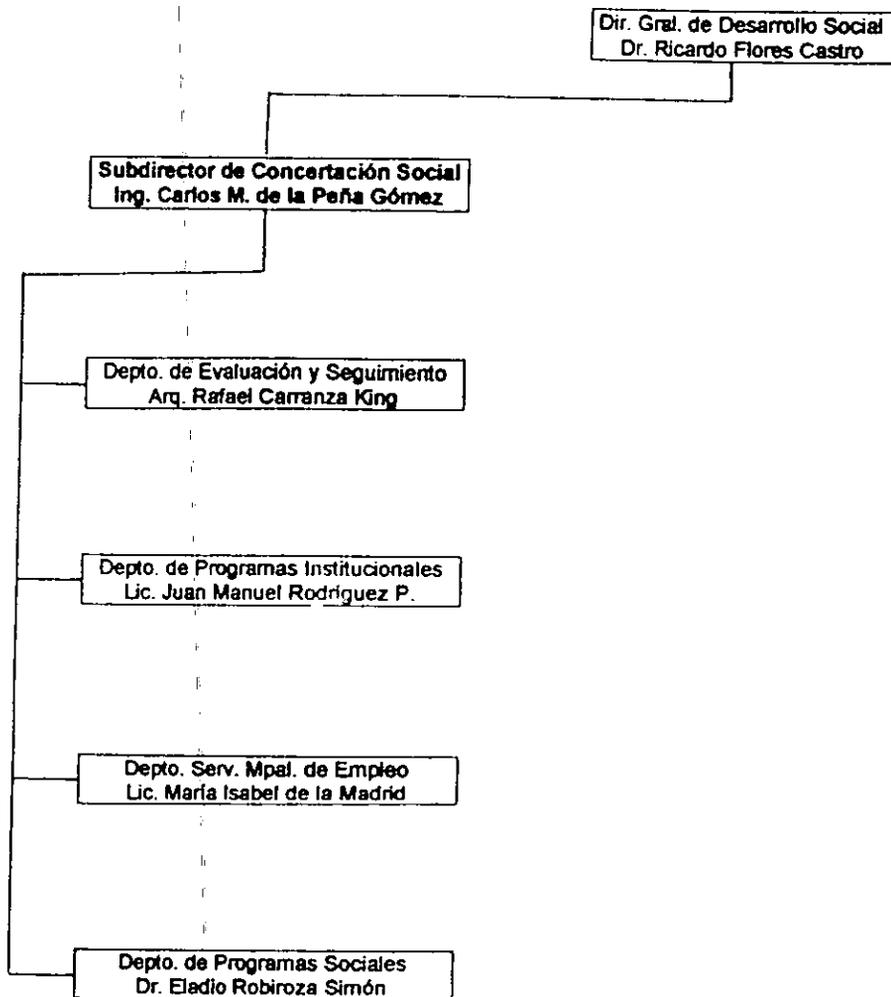


MONTO ENTREGADO EN PESOS	PROGRAMAS
4'504.882	ESTIMULOS A LA EDUCACION BASICA
2'309.500	PROYECTOS PRODUCTIVOS
1'859.766	MEJORAMIENTO A LA VIVIENDA
2'003.050	DESAYUNOS ESCOLARES
950.020	REFORESTACION
<b>Total</b>	<b>11'627.218</b>

APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

---

**Diagrama de Organización de la Subdirección de Concertación Social**



### 5.2.1. Programas de estímulos a la educación básica

Siendo la carencia de educación un factor multiplicador de pobreza La SEDESOL y el Gobierno del Estado de México han implementado en el Municipio de Naucalpan, un programa para el constante mejoramiento del bienestar social a los estudiantes de escasos recursos, propuesto por becas a manera de estímulo económico mensual, que serán entregados a estudiantes de escuelas primarias que cumplan con los siguientes requisitos:

- 1- Haber desempeñado un año escolar con el mejor promedio de su escuela.
- 2- y ser de familia de escasos recursos.

Siendo estos estudiantes promovidos por los maestros de escuelas beneficiadas, que con su criterio de profesores postulan a los alumnos prospectos, que consideran cumplen los requisitos antes mencionados, haciéndolo del conocimiento a las promotoras de becas de la Subdirección de Concertación Social, que tienen como función realizar una visita domiciliaria que les permita confirmar de manera veraz y segura, las condiciones de vida en las que vive cada estudiante que desea recibir los beneficios de una beca mensual de 120 pesos, que se le otorgan a cada estudiante en el Auditorio Isidro Fabela del Municipio de Naucalpan.

Dejando de otorgarse la beca cuando el estudiante cambia de escuela o baja su promedio escolar. Por lo que las promotoras tienen una comunicación constante con la mesa directiva de cada escuela y puedan estar bien orientados los destinos de estos recursos.

**APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

**Programa de Estímulos a la Educación Básica  
en Naucalpan 1997**

No.	Nombre de la Institución	Colonia	No. de Beneficiados
1	Escuela Primaria 18 de Marzo	La Mancha III	35
2	Escuela Primaria Montesari	Ahuizotla	35
3	Escuela Primaria Escuadrón 201	La tolva	35
4	Escuela Primaria Rulfo Altamira	Olimpica	35
5	Escuela Primaria Lic. Andrés Molina	La Rivera	35
6	Escuela Primaria José María Morelos	Ampliación Minas del Coyote	35
7	Escuela Primaria Escuadrón 201	Los Arcos	35
8	Escuela Primaria Margarita Maza de Juárez	Capulín	35
9	Escuela Primaria Agustín Melgar	Minas de San Martín	35
10	Escuela Primaria Alfonso Reyes	Lomas de Cantera	35
11	Escuela Primaria Sor Juana Inés de la Cruz	Vicente Guerrero	35
12	Escuela Primaria Enrique Flores Magón	Echegaray	35
13	Escuela Primaria Enrique Jacob Gutiérrez	El Olivar	35
14	Escuela Primaria Ricardo Flores Magón	Colinas de San Mateo	35
15	Escuela Primaria Emiliano Zapata	Colinas de San Mateo	35
16	Escuela Primaria Juan de Dios Rodríguez	Ahuizotla	35
17	Escuela Primaria Luis Gutiérrez López	San Antonio Zomeyucan	35
18	Escuela Primaria Ignacio Manuel Altamirano	10 de Abril	35
19	Escuela Primaria Gral. Ávila Camacho	Cabecera Municipal	35
20	Escuela Primaria Juan de la Barrera	Buenavista	35
21	Escuela Primaria Narciso Mendoza	Mártires de Río Blanco	35
22	Escuela Primaria Ricardo Flores Magón	San Rafael Chamapa IV sección	35
23	Escuela Primaria Centro Psicopedagógico	Lomas de San Agustín	35

**APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

No.	Nombre de la Institución	Colonia	No. de Beneficiados
24	Escuela Primaria Laura Méndez de Cuenca	Poza Honda	35
25	Escuela Primaria Andrés Molina Enríquez	Lomas de San Agustín	35
26	Escuela Primaria Francisco Villa	San Rafael Chamapa VI sección	35
27	Escuela Primaria Dr. Gustavo Báz	San Rafael Chamapa VI sección	35
28	Escuela Primaria Ignacio Ramírez	San Luis Tlatilco	35
29	Escuela Primaria Eva Samano de López M.	Guardias Presidenciales	35
30	Escuela Primaria Ignacio Manuel Altamirano	Guardias Presidenciales	35
31	Escuela Primaria Agustín Melgar	El Olivar	35
32	Escuela Primaria Alborada Campesina	San Lorenzo Totolinga	35
33	Escuela Primaria Gral. Lázaro Cárdenas	San Lorenzo Totolinga	35
34	Escuela Primaria Reforma Educativa	México 68	35
35	Escuela Primaria Sembradores del Saber	México 68	35
36	Escuela Primaria Miguel Hidalgo y Costilla	Santiago Tepatlaxco	35
37	Escuela Primaria Justo Sierra	Altamira	35
38	Escuela Primaria Guillermo Servín	San Juan Totoltepec	35
39	Escuela Primaria Emiliano Zapata	Santiago Tepatlaxco	35
40	Escuela Primaria Rúben Darío	Izacalli Chamapa	35
41	Escuela Primaria Poetas	Izacalli Chamapa	35
42	Escuela Primaria Juan Escutia	Las Huertas I	35
43	Escuela Primaria Manuel Acuña	Lomas de la Cañada	35
44	Escuela Primaria Federico Froebel	Minas del Tecolote	35
45	Escuela Primaria Felipe Villanueva	Praderas de San Mateo	35
46	Escuela Primaria Alfredo del Mazo Veles	Alfredo del Mazo	35
47	Escuela Primaria Elena Díaz Lombardo	El Chamizal	35

**APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

No.	Nombre de la Institución	Colonia	No. de Beneficiados
48	Escuela Primaria Francisco Zarco	Mercado 5 de Mayo	35
49	Escuela Primaria María Montessori	Ahuizotla	35
50	Escuela Primaria Nicolás Bravo	Cotinas de San Mateo	35
51	Escuela Primaria Laura Méndez de Cuenca	Loma Taurina	35
52	Escuela Primaria Reforma Educativa	Hidalgo	35
53	Escuela Primaria Chapultepec	San Rafael Chamapa	35
54	Escuela Primaria Estefanía Castañeda	Independencia	35
55	Escuela Primaria Francisco González Bocanegra	Ampliación San Lorenzo Totolinga	35
56	Escuela Primaria Ghandi	Rincón Verde	35
57	Escuela Primaria Gral. Manuel Ávila Camacho	San Rafael Chamapa	35
58	Escuela Primaria Gonzalo Castañeda	La Rivera	35
59	Escuela Primaria Leán Felipe	Naucalpan Centro	35
60	Escuela Primaria María Ceballos Longoria	Los Remedios	35
61	Escuela Primaria Manuel Estrada	Alfredo V Bonfil	35
62	Escuela Primaria Resurgimiento	San José Río Hondo	35
63	Escuela Primaria Ricardo Castro	El Corralito	35
64	Escuela Primaria Manuel Acuña	Lomas de la Cañada	35
65	Escuela Primaria Poetas Mexiquenses	Izcalli Chamapa	35

### **5.2.2. Programa de proyectos productivos**

Dentro de la estrategia para la superación a la pobreza, este programa fortalece con recursos económicos al pequeño de comercio de Naucalpan (cocinas económicas, talleres de costura, escritorios públicos, crianza y engorda de animales, etc.) ofreciéndoles un crédito sin intereses a un año, que impulsa la inversión de la actividad comercial a cada comerciante que ha tenido los beneficios de dicho programa.

De las solicitudes presentadas por los pequeños comerciantes que desean obtener el apoyo de estos beneficios otorgados por el programa, debemos esperar la decisión tomada por el presidente de los comités comunitarios en Naucalpan (Jefe del Departamento de Concertación Social), tomara la decisión de aprobar y comprometer a los pequeños comerciantes a devolver el apoyo otorgado en cheque, en pagos parciales a plazo de un año, a través de un documento firmado con el estímulo económico del programa que estará integrado por: presidente, tesorero, primer vocal y segundo vocal. <sup>(94)</sup>

Para una vez entregados los recursos a cada comité electo, la Subdirección Concertación Social comunique por escrito a la Delegación Estatal de la SEDESOL, de la entrega de los recursos para que lleve también un registro, de las recuperaciones que anualmente son devueltas de los prestamos realizados a los beneficiados del programa. Cifras que permitirán identificar a los beneficiarios que continúan con estos apoyos, ya que los contribuyentes que en ejercicios anteriores, hayan devuelto la totalidad de los recursos recibidos sin retrasos, tendrán la alternativa de seguir recibiendo este apoyo, siempre y cuando se cuente con recursos suficientes para su atención.

---

(94) Ver hoja que contendrá los datos de personas que integran el comité, p. 109

APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

**PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS EN NAUCALPAN 1997**

No.	Nombre de la Institución	Colonia
1	Crianza y engorda de cerdos	Santiago Tepatlaxco, barrio la Lomita
2	Crianza y engorda de cerdos	San José Poza Honda
3	Crianza y engorda de ganado vacuno	San Francisco Chimalpa, barrio la Magnolia
4	Tienda miscelánea y abarrotes	El Corralito
5	Cocina económica	Lomas de la Cañada
6	Tienda de abarrotes	Ampl. Ciudad de los Niños
7	Rosticería y expendio de huevo	Independencia
8	Procesadora de tostadas	Ampliación San Lorenzo Totolinga
9	Cocina económica	Santa Cruz Acatlán
10	Pollería	La Mancha II
11	Cremería	Ampliación Benito Juárez
12	Taller de reparación automotriz	Bosques de Moctezuma
13	Herrería	La Esperanza
14	Grupo musical	Santiago Tepatlaxco, barrio la Escalera
15	Escritorio público	Cabecera Municipal
16	Servicios funerarios y fabricación de ataúdes	San Rafael Chamapa
17	Escritorio público	Rincón Verde
18	Especialistas en clutch y frenos	Alfredo V. Bonfil
19	Taller de costura	10 de Abril
20	Taller de costura	Buenvista Río Hondo
21	Venta de colchas	Loma Taurina
22	Zapatería	La Mancha I
23	Invernadero	San Rafael Chamapa
24	Jarocería y plásticos	Ahuizotla
25	Despacho de diseño gráfico	La Mancha I
26	Bordados y confecciones	Izcalli Chamapa

**DATOS DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ**

**Presidente:**

Nombre -----  
Domicilio -----  
Profesión u Ocupación -----  
Teléfono -----

**Secretario:**

Nombre -----  
Domicilio -----  
Profesión u Ocupación -----  
Teléfono -----

**Tesorero:**

Nombre -----  
Domicilio -----  
Profesión u Ocupación -----  
Teléfono -----

**Primer Vocal**

Nombre -----  
Domicilio -----  
Profesión u Ocupación -----  
Teléfono -----

**Segundo Vocal**

Nombre -----  
Domicilio -----  
Profesión u Ocupación -----  
Teléfono -----

### 5.2.3. Programa de mejoramiento a la vivienda

Las viviendas que habitan en su mayoría las comunidades marginadas, se encuentra la indigencia de familias, que habitan generalmente en pequeños espacios cerrados, insalubres y oscuros, a menudo frecuentado por perros, cerdos, aves de corral, etc. en asentamientos que en ocasiones presentan grandes problemas para la provisión de servicios básicos.

Por lo que este programa tiene como propósito fundamental dar una respuesta a las necesidades más urgentes de algunas viviendas, con aportaciones que ofrece el Municipio a sus viviendas, como es material de construcción o algunos acabados (entrega de laminas de asbesto para el recubrimiento de techos de las casas, tubos de concreto para drenaje, mangueras de plástico, chalupas para instalaciones eléctricas, etc.), para que puedan realizar las personas beneficiadas el mejoramiento de sus viviendas.

En la Subdirección de Concertación Social se tendrá el apoyo de tres personas operativas, conocedoras del territorio municipal, con experiencia de la problemática que existe a nivel general en el Municipio de Naucalpan (manejo de cartografía y de personal), corresponden las actividades de recolección de la información de campo con la captura y procesamiento de la misma.

Para asignar los recursos a cada vivienda beneficiadas de las diferentes comunidades, se realiza periódicamente (un día al mes) audiencias públicas fuera de las instalaciones donde se asienta el palacio municipal, lo anterior debido a que en frecuentes ocasiones las personas no tienen los medios para trasladarse o bien para supervisar que el material pedido en verdad se utilice.

Poniendo en marcha la supervisión de obras, las que representan un medio de percepción ciudadana y también un trabajo de campo, que da la posibilidad de que la ciudadanía tenga la participación, de diagnósticos vivos que complementen el estudio de información de diversa índole ya existente.

APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO A LA VIVIENDA EN NAUCALPAN 1997**

No.	COLONIAS	No. Beneficiados
1	Colinas de San Mateo	25
2	Casas Viejas la Era	8
3	La Presa el Tejocote	11
4	Rincón Verde	8
5	Bosques de Moctezuma	7
6	Las Huertas I	14
7	Las Huertas II	11
8	La Raquelito	8
9	Minas el Tecolote	8
10	Olimpiada 68	7
11	Olimpica	10
12	San Lorenzo Totolinga	10
13	Ampliación Olímpica	21
14	San Lorenzo Totolinga II	10
15	Predio la Punta	37
16	San Antonio Zomeyucan	10
17	Capulín	67
18	Olimpica Radio	54
19	Cuartos III 1ª sección	8
20	Ampliación Minas Palacio	18
21	Colonia Minas Palacio	11
22	Minas Coyote y Minas San Martín	41
23	San Rafael Chamapa 1ª sección	19
24	Benito Juárez	30
25	Ampliación Benito Juárez	34
26	La Mancha II	45
27	La Mancha III	27
28	El Molinito	12
29	Lomas de la Cañada	11
30	Mártires de Río Blanco y ampliación	17
31	San José de los Leones II	8
32	Vicente Guerrero	12
33	Buenavista	10
34	Santiago Tepatlaxco	23
35	San Francisco Chimalpa	65
36	La Guadalupana	16
37	Independencia	11
38	Plan de Ayala	17
39	La Mancha I	16
40	México 86	9
41	Cuartos III	7

#### 5.2.4. Programas de desayunos escolares

La alimentación está estrechamente relacionada con la productividad y el aprovechamiento educativo, en la estructura, forma del cuerpo humano y en la salud de los niños. Por lo que el programa ha sido vinculado a esta problemática, que alumnos de escasos recursos en escuelas de enseñanza primaria y jardín de niños fortalezcan su eficiencia en la mejora del nivel académico.

El programa se realizara con la colaboración del DIF municipal de Naucalpan, centro donde se adquiere la compra de desayunos escolares que fueron enviados y distribuidos diariamente a 65 escuelas beneficiadas por este programa en 1997. Esta ayuda fue solicitada por la mesa directiva de cada escuela a la Subdirección de Concertación Social del Municipio de Naucalpan, para que contribuya al financiamiento de desayunos escolares de las diferentes escuelas que así lo pidieron y obedece a la mejora de nutrición de los alumnos.

Existiendo cada vez, un número considerable y creciente de escuelas, que día con día solicitan la ayuda de este programa de desayunos escolares.

**APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN**

**PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES EN NAUCALPAN 1997**

No.	NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	COLONIA
1	Jardín de niños León Felipe	Los Remedios
2	Jardín de niños Estefanía Castañeda	Ahuizotla
3	Jardín de niños Josué Mirto	Olimpica
4	Jardín de niños Barrio Batha	Batha (Chimalpa)
5	Jardín de niños Adolfo López Mateos	La Rosa (Tepetlaxco)
6	Jardín de niños Baltzar R. Leyva	Palacio (Tepetlaxco)
7	Jardín de niños Guillermo González C.	Buenavista
8	Jardín de niños Agustín Yáñez	Capulín Soledad
9	Jardín de niños Antón Macareno	Colinas de San Mateo
10	Jardín de niños México	El Castillo (Chimalpa)
11	Jardín de niños Emiliano Zapata	Emiliano Zapata
12	Jardín de niños Salvador Novo	Jardines del Molinito
13	Jardín de niños Tzic – Tzic	La Mancha I
14	Jardín de niños Dos de Marzo	La Mancha III
15	Jardín de niños Pablo Picazo	La Presa el Tejocote
16	Jardín de niños Gonzalo Castañeda	La Rivera
17	Jardín de niños Ahuicalli	Las Huertas III
18	Jardín de niños Elena Díaz Lombardo	Lázaro Cárdenas
19	Jardín de niños Eva Samano de López M.	Loma Linda
20	Jardín de niños Andrés Molina Enríquez	Lomas de San Agustín
21	Jardín de niños Valentina Gómez Farías	San Antonio Zoméyucan
22	Jardín de niños Valentina Gómez Farías	Los Remedios
23	Jardín de niños Luz María Cevallos L.	Los Remedios
24	Jardín de niños Audición y Lenguaje	Los Remedios
25	Jardín de niños Shaman	Mártires de Río Blanco
26	Jardín de niños México 68	México 68
27	Jardín de niños Lázaro Cárdenas	Minas de San Martín
28	Jardín de niños Sor Juana Inés de la Cruz	Naucalpan Centro
29	Jardín de niños José Vasconcelos	Olimpica Radio
30	Jardín de niños Rosaura Zapata	Praderas de San Mateo
31	Jardín de Niños Elisa Estrada	Tepatlaxco
32	Jardín de Niños Jacobo I. Laniado	Ricardo Flores Magón
33	Jardín de Niños Ganhi	Rincón Verde
34	Jardín de Niños Narciso Mendoza	San Agustín
35	Jardín de Niños Narciso Abasolo	San Mateo Nopala
36	Jardín de Niños Profesor Guillermo Servín	San Lorenzo Totoltinga
37	Jardín de Niños Ignacio Manuel Altamirano	Plan de Ayala
38	Jardín de Niños Pipilcalli	San Mateo Nopala
39	Escuela Primaria María Montessori	Ahuizotla
40	Escuela Primaria Juan Ruffo	Altamira
41	Escuela Primaria José María Morelos	Ampl. Minas Coyote
42	Escuela Primaria Margarita Maza de Juárez	Capulín Soledad
43	Escuela Primaria Nicolás Bravo	Colinas de San Mateo

APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

No.	NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	COLONIA
-----	--------------------------	---------

44	Escuela Primaria Emiliano Zapata	Emiliano Zapata
45	Escuela Primaria Rosario Castellanos	Estado de México
46	Escuela Primaria Rubén Darío	Izcalli Chamapa
47	Escuela Primaria Poetas Mexiquenses	Izcalli Chamapa
48	Escuela Primaria Educ. Espec. Ma. del Pilar Quintanilla	La Tólvra
49	Escuela Primaria Juan Escutia	Las Huertas I
50	Escuela Primaria Lázaro Cárdenas	Lázaro Cárdenas
51	Escuela Primaria Manuel Acuña	Lomas de la Cañada
52	Centro de atención	Lomas de San Agustín
53	Escuela Primaria Federico Froebel	Minas del Tecolote
54	Escuela Primaria Sor Juana Inés de la Cruz	Olimpiada 68
55	Escuela Primaria Felipe Villanueva	Praderas de San Mateo
56	Escuela Primaria Alfredo del Mazo Vélez	Río Hondo
57	Escuela Primaria Agustín Melgar	San Agustín
58	Escuela Primaria Roberto Soto Prieto	San José de los Leones 2ª sección
59	Escuela Primaria Eva Razo de Moreno Ruiz	Mártires de Río Blanco
60	Escuela Primaria Fernando Montes de Oca	El Castillo (Chimalpa)
61	Escuela Primaria Constitución de 1917	Llano de las Flores (Chimalpa)
62	Escuela Primaria Francisco Montes de Oca	Capulín Soledad

### **5.2.5. Programa de reforestación**

Este programa esta orientado a la restauración y cultivo de áreas forestales solicitadas por las diferentes colonias, pueblos y fraccionamientos que ayudan a mejorar las condiciones del aire, a reforestar las áreas verdes y a prevenir la utilización de asentamientos irregulares. Con un convenio realizado por jornaleros que se contratan en la población con un sueldo de 700 pesos mensuales, por trabajar solamente 20 horas a la semana

El propósito de este programa es mantener y reforzar la preservación de áreas verdes, bajo los principios que garanticen las medidas a nivel municipal en la repoblación forestal con la plantación de árboles. Ya que desde la vertiente física, el elemento vegetal tiene un gran efecto descontaminante y oxigenador del ambiente. Por otra parte es un elemento importante como reductor de contaminación, como suavizador de la temperatura y como humedecedor del ambiente.

APLICACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA SUBDIRECCIÓN DE  
CONCERTACIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN

PROGRAMA DE REFORESTACION EN NAUCALPAN 1997

No.	COLONIA
1	La Presa el Tejocote
2	Ampliación Altamira
3	Ampliación los Remedios
4	Ampliación Mártires de Río Blanco
5	Ampliación Olímpica
6	Balcones de Chamapa
7	Bosques de Moctezuma
8	Casas Viejas (La Era)
9	Ciudad de los Niños
10	Colinas de San Mateo
11	Cuartos I
12	Cuartos II 1ª sección
13	Echegaray
14	El Olivar
15	Emiliano Zapata
16	Estado de México
17	Independencia
18	Isidro Fábela
19	La Luna
20	La Presa
21	El Raquelito
22	La Tolva Capulín
23	Lomas del Cadete
24	Loma Linda
25	Los Cuartos III
26	Los Remedios
27	Luisa I. Campos de Jiménez
28	México 68
29	Minas del Tecolote
20	Olimpiada 68
31	Olimpica
32	Olimpica Radio I
33	Olimpica Radio II
34	Praderas de San Mateo
35	Ricardo Flores Magón
36	Rincón Verde

## GLOSARIO

**Administración Pública:** Es un conjunto de órganos interdependientes e integrados en un sistema único (la administración pública), para que mediante la captación de recursos financieros, la contratación de personal y la utilización de recursos materiales. Se puedan concluir los programas políticos de gobierno y los objetivos específicos de la administración pública establecidos por el Estado, que se somete periódicamente a la evaluación y control del poder político del Estado.

**Cabildo:** Es un comité de evaluación integrado por un número variable de miembros llamados concejales, regidores o ediles, mediante elección directa a los que la comunidad les delega facultades de gobierno, legislación y administración, para realizar estudios sobre el impacto social y económico de los programas realizados, siendo el Pres. Municipal la máxima autoridad de Cabildo.

**Consenso:** Denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada relativo a principios, valores, normas, también respecto de la necesidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos. El consenso se evidencia, por lo tanto, en la existencia de creencias que son ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad.

**Decreto:** Resolución, decisión o determinación del Jefe del Estado sobre cualquier materia o negocio. El decreto contiene normas jurídicas que pueden ser de aplicación general o particular, muy semejantes a una ley, pero que no pasa por el parlamento, sino que son emitidas por autoridades que están facultados para tales funciones.

**Demagogia:** Es una práctica política que se apoya en el sostén de las masas favoreciendo sus aspiraciones más irracionales que desvían la real y consciente participación activa de la vida política. Esta se produce mediante fáciles e ilusionarias promesas, que tiende a indicar como los intereses corporativos degeneran y adulan la democracia del pueblo.

**Democracia:** Es un gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, es distinguida de la monarquía, como gobierno de uno solo y de la aristocracia, como gobierno de pocos

**Estado:** en términos generales se concibe como la organización política de un país al, que actúa o se conduce de manera autónoma e independiente y esta dotada de un poder supremo en lo interno y lo externo, que sus existencia implica como mínimo de los siguientes elemento: población, territorio y poder.

**Gobierno:** Grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder, ya que ejercen la autoridad legítima, para proteger y dirigir a una comunidad, prácticamente a través de la adopción y ejecución de decisiones.

**Municipio:** Es una institución que cuenta con su propia titularidad de un poder originario, exclusivo y propio en cuanto tal, sin necesidad de legitimarse a una atribución por el Estado; cuya concepción parte de la necesidad de institucionalizar esa agrupación o asociación de vecinos en el Municipio cuyos fines son: la atención de las necesidades de las localidades que lo integran, con exclusión de los que atienden los Gobiernos Federales y el Estado; la captación de los medios necesarios para satisfacerlas; la legalización democrática de las relaciones sociales; la satisfacción de la voluntad de la comunidad, para atender sus particulares propósitos y mantener vigente la identidad de la localidad con su entidad y su país.

**Neoliberalismo:** Es la fuerte actividad del Estado, en un período de ajuste estructural de duración indeterminada, durante el cual se generaría una situación de mayor marginalidad, polarización económica y social, así también una mala asignación de los recursos, un enorme despilfarro, un burocratismo que provoca más desestabilidades de las que pretende corregir, y al mismo tiempo se produjera un mayor consumo y un crecimiento relativamente más rápido de la población. Lo

anterior, a su vez, redundaría en un mayor deterioro del contenido de masas que todavía caracteriza al Estado mexicano.

**Poder Ejecutivo:** Se entiende como el proceso de cumplimiento de las leyes, de los reglamentos y en general de todas las decisiones políticas del gobierno. El procedimiento ejecutivo sería en definitiva, un proceso complejo que el gobierno asumiría el papel de guía y la burocracia el papel de la práctica de mera cumplidora de estas decisiones. Sigue siendo cierto que en la práctica las relaciones entre gobierno y burocracia pueden asumir características muy distintas, dependiendo de la estabilidad - inestabilidad, homogeneidad - heterogeneidad.

**Política:** Es entendida como la disciplina que solo tiene por objeto de conocimiento al poder, estudia las relaciones de autoridad, obediencia y la influencia de estas relaciones sobre el comportamiento de los hombres. Siendo esta un medio para obtener una ventaja del dominio sobre otros hombres que es presente en el Estado, la economía, sindicato, empresa, etc.

**Proceso:** Es un fenómeno dinámico de la realidad social, es un todo integrado, caracterizado por una concatenación de actos y hechos, que suceden con una serie de eventos, interacción, e interdependencia que se da entre las distintas partes, etapas o componentes de ese proceso y cuya característica principal es la condición que se da o que debe darse entre esas partes por transmitir, conducir o recibir energía de los demás componentes del proceso, para poder realizar tareas específicas y de ellas depende la realización de otras tareas más especializadas.

**Sociedad Civil:** Es la esfera de las relaciones entre individuos, grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales, en otras palabras la sociedad civil esta representada como el terreno de conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos mediándolo o suprimiéndolos. Así sociedad civil y Estado no son dos entes sin relaciones entre sí, sino que entre uno y otro existe una interrelación permanente.

## CONCLUSIONES

Las siguientes conclusiones se derivan de la investigación realizada al presente trabajo.

Por lo que del objetivo general señalado en este trabajo formulo los siguientes resultados: El espíritu de los pactos no deja de ser neoliberal, y no aminora los conflictos del Municipio de Naucalpan por ser insuficientes. Pero si ayuda a que la gente que ha sido beneficiada con algún programa en los social, y una mejor redistribución del ingreso y mediante esto se podría obtener un mayor apoyo al sistema, pudiendo incluso capitalizarlo en las urnas que pueda ofrecer una garantía de voto al gobierno panista, en lo económico tenga la ayuda del programa o programas y en lo social lo conciba como un espacio de la vida social, para que sume la voluntad particular a una voluntad colectiva que resulta más factible, ya que justamente aquí las relaciones entre individuos son más estrechas y directas.

De la hipótesis planteada se puede desglosar que la Subdirección de Concertación Social en Naucalpan, no ayudo a reducir en mucho el detrimento de los problemas, ya que el porcentaje de la población beneficiada entre personas y colonias fue de 13009, siendo bajo el número de beneficiados, para esperar una amplia respuesta de los habitantes del Municipio de Naucalpan.

- Sin adoptar una postura firme se puede definir a la concertación social, como el acuerdo de voluntades en la que participan la unión de dos o más interlocutores, con el objeto de cumplir acuerdos y la diferencia que esta vez el gobierno actúa de manera conciliadora con los interlocutores sociales que intervienen en ella.
- La concertación social ha cobrado un gran auge a nivel internacional como nacional, tan es así que la mayoría de los países del mundo, ya la están practicando. Considero que la misma es una alternativa ventajosa para la solución de problemas, siempre que las partes interlocutoras las respeten.

- La figura de la concertación social en México no tiene todavía una normatividad especial que la regule y considero recomendable, adecuar la legislación para introducir a los moldes jurídicos la concertación social, dado que los artículos 25, 26 y 123 constitucionales resultan insuficientes, para regularla en una realidad que nos asfixia
- La participación ciudadana requiere de más apertura política en gobiernos municipales que sean más abiertos, que la consideren un principio rector para encauzar los beneficios sociales.
- Como se puede apreciar, esta forma de gobierno municipal responde a la necesidad política y social de pequeñas comunidades generalmente rurales, que por lo sencillo de las funciones político-administrativas encargadas a este tipo de municipalidades, las decisiones comunitarias pueden ser tomadas directamente por los habitantes. Este tipo de gobierno tiende a desaparecer, debido al incremento de la urbanización, consecuencia del crecimiento demográfico y de la migración; en algunos países, ha sido superado en la legalidad y está siendo sustituido en realidad por formas de representación.
- La solidaridad constituye una fuerza colectiva y no individual, una riqueza de la humanidad; un elemento necesario para el fortalecimiento de la organización; que ofrece mayores niveles de gobernabilidad. Por ello la importancia de que el poder público, lo conciba como un método inmejorable, para percibir el sentir más real de las necesidades en las comunidades y vean en ella una forma más, de ratificar la confianza y simpatía de los ciudadanos en los gobiernos municipales.
- Los datos anteriores tienen gran semejanza con los problemas que vive Latinoamérica. Vemos que en el nuevo continente la firma de pactos sociales es incipiente aunque ya tenemos

experiencia, si bien se han ocupado más del aspecto económico (topes salariales, estímulos fiscales, desgravar algunos artículos entre otras medidas) por el consecuente deterioro que a lo social.

- Como se observó en el desarrollo de este trabajo. En México, los pactos sociales para combatir la inflación y el desempleo no han dado los resultados esperados, ya que los precios por lo general tienen incremento; y así mismo, el aumento de la desocupación es notorio.
- La inercia burocrática tiende a colocar los recursos de inversión en regiones de fácil acceso, cuya población no es en ocasiones la más necesitada y considerando la escasez de recursos, se debe determinar cuáles son los grupos específicos que demandan atención prioritaria y aplicar programas diferentes para grupos como: mujeres, menores de edad, jornaleros de escasos recursos, etc.
- En la pobreza extrema no hay forma propia de salir de ella, los pobres necesitan ayuda de agentes externos para superar esa condición concretamente el Estado, pues existen gastos e inversiones que si no las realiza el gobierno no los asumirán, ni el sector privado ni el sector social.
- Las experiencias de participación en la prestación de servicios han sido más afortunadas, y caso ilustrativo puede ser el mismo PRONASOL, teniéndose en claro la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios, aunque reconociendo la existencia de un conjunto de limitantes. Las limitantes reconocidas no sólo serían respecto de los recursos financieros, sino también de capacidad humana y restricciones de otro tipo.

- Tras la aplicación de la política de austeridad económica y recorte presupuestal iniciado en 1982, el electorado mexicano se manifestó por la reprobación de la misma en 1988. Con la implementación del PRONASOL y su reparto de beneficio selectivo.
- Las ayudas recibidas por los programas en las diferentes colonias del Municipio de Naucalpan, no son suficientes porque el presupuesto de 11 218 en pesos destinado a la Subdirección de Concertación Social no es el suficiente, ni para aminorar los conflictos del Municipio de Naucalpan en el año de 1995 que según datos del INEGI, el 5 de Noviembre de 1995 la población registrada en Naucalpan de Juárez era de: 839 723 habitantes, de los cuales 409 423 fueron hombres y 430 300 mujeres. Ya que la población beneficiada entre personas y colonias fue de 13 009 lo que no es muestra representativa de la población en el municipio de naucalpan por beneficiar solo a un de un 1.54% aproximadamente de la población total, que correspondió aproximadamente a tener un beneficio por cabeza 13.85 pesos anuales lo que no es una muestra representativa.
- La llave mágica no existe, ni siquiera hay soluciones que resistan los embates de la modernidad, pero si creo que a través del dinamismo de la concertación social se pueda encauzar esa energía social hacia los fines superiores de un pueblo que necesita y merece un nivel de vida más decoroso y un mejor mañana para una nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASURTO, Jorge. "En el régimen de Echeverría: rebelión e independencia". Colección la Clase Obrera en la Historia de México. Siglo XXI, 1983.
- BOULVINK Kalinka, Julio Pobreza y Estratificación Social en México. INEGI. México, Mayo 1992.
- BUEN Lozano, Néstor de. Concertación Social, Reconversión y Empleo. Ed. Porrúa. México, 1988
- \_\_\_\_\_ Razón de Estado y Justicia Social. Ed. Porrúa. México, 1991.
- \_\_\_\_\_ Sindicato, Democracia y Crisis, Octava edición. Porrúa. México, 1993.
- CAVANESSE, Alfredo. Estabilizar la inflación o evitar la hiperinflación 1985-1987. Plan Austral. Argentina, 1988.
- CORDOVA, Efrén. Conflictos y Concertación entre España y América Latina. Segunda edición. Madrid, 1990.
- \_\_\_\_\_ Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina. Oficina – Internacional de Trabajo, Ginebra Suiza, 1981.
- \_\_\_\_\_ Tendencias de las Relaciones Laborales en América Latina. Tecnos. Madrid. 1989
- CROZIER, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo". Memorias del Seminario Internacional sobre el Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México. I.N.A.P. 1989.
- DÁVALOS Morales, José. "La Concertación Social en el Derecho del Trabajo". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 6 de Septiembre - Diciembre. UNAM. México, 1987.
- DROR, Yehezkel. Enfrentando el Futuro. Ed. F.C.E. México, 1990.
- ERMIDA Uriarte, Oscar. La Concertación Social. Tercera edición. L.E.A. Montevideo, 1985.
- GIUGNI, Gino. "Concertación social y sistema político en Italia". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 6, Septiembre-Diciembre, México. U.N.A.M. 1987.

- GONZÁLEZ, Moisés. La Pobreza en México. COLMEX México, 1985.
- GUERRERO Omar. La Administración Pública Capitalista. Primera edición. Ed. Fontamara. España, 1981.
- HERNANDEZ Álvarez, Oscar. La Concertación Social en los países latinos. Novena edición. Depalma. Venezuela, 1990.
- LOPEZ Portillo, Fernando. Crisis y Concertación: el debate latinoamericano y el caso de México. Ed. ILET. México, 1985.
- MONTOYA Melgar, Alfredo. "Orígenes de la concertación social española" en Encuentro Iberoamericano del Derecho. Ed. Gobierno de Puebla, 1987.
- MARTINEZ Assad, Carlos. "Perspectivas de la Concertación Social en México". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 6. Septiembre-Diciembre. México. UNAM, 1987.
- MONTOYA Melgar, Alfredo. "Orígenes de la concertación social española" en Encuentro Iberoamericano del Derecho. Ed. Gobierno de Puebla. México, 1987.
- PLA Rodríguez, Américo. "La concertación social" en Encuentro Iberoamericano. México. Ed. Gobierno de Puebla, 1987.
- RUSSOMANO Mozart, Víctor. "La concertación social en América Latina". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 6. México. UNAM, 1987.
- Aspectos Jurídicos de la Política Laboral Brasileña". Trad. Eduardo Martínez. México. Ed. UNAM. 1988.
- SCHTEINGART Martha. Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente. México. El Colegio de México, 1991.
- SUAREZ González, Fernando. "La experiencia de la concertación social en España". Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM, 1987.
- ZORRILLA, M. "Desarrollo Social, Estado y Sociedad" en Reflexiones al Futuro. Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1994.

## DICCIONARIOS

BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. T. II. Décima edición. Siglo XXI, 1988.

Diccionario Trillas de la Lengua Española Ilustrado. México. Ed. Trillas, 1990.

## LEGISLACIÓN

Bando Municipal del Municipio de Naucalpan. Edo. De México, 1997 – 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Edición de la Secretaría de Gobernación, 1997.

Ley Orgánica Municipal del Gobierno del Estado de México. México. Ed. Porrúa, 1997.

## REVISTAS Y GACETAS

CERVANTES Zebadúm, Ricardo. Naucalpan de Juárez Monografía Municipal Instituto Mexicano de Cultura. Primera edición. 1999.

CLAD. "Participación ciudadana, dilemas y perspectivas, para la democratización de los estados Latinoamericanos". Revista Caracas, 1991.

DUAHU, Emilio. "Estado benefactor, política social y pobreza" en Sociología, año 1. Número 29.

UAM Azcapotzalco. México, Septiembre – Diciembre, 1995.

GOBIERNO DEL EDO. DE MÉXICO. Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999.

Primera edición. México, 1993.

GOBIERNO DEL EDO. DE MÉXICO. Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005.

Primera edición. México, 1999.

GROSSI, María y SANTOS, Mario. Crítica & Utopía. Número 9. Buenos Aires, Mayo de 1993.

IAPEM. "La participación comunitaria municipal". Guía Técnica. México. INAP. Número 14, 1986.

INAP. "La participación comunitaria para el desarrollo municipal". Guía Técnica. México. INAP. Número 14, 1986.

INAP. "La participación ciudadana en la modernización y gestión de los municipios". Gaceta de Administración Pública, Estatal y Municipal. México. INAP. Número 26, Abril – Junio de 1987.

LASTRA Lastra, José Manuel. "La concertación social", ¿Alternativa o Destino? Revista Laboral. México. Ediciones Contables y Administrativas. Número 12. Sept. 1993.

REYNOSO Castilla, Carlos. "Reflexiones sobre la concertación social". Revista Laboral. México Ediciones Contables y Administrativas. Número 5. Mayo. 1991.

SANTOS, Mario Dos. Nueva Sociedad. Número 70. Caracas Venezuela. Enero – Febrero de 1984.

SEDESOL. "Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza". Manual de Operación 1997. Estado de México. Subsecretaría de Desarrollo Regional.

## PUBLICACIONES PERIODISTICAS

Diario Excélsior. Octubre 20 de 1992. México. "Pacto para la Estabilidad la Competitividad y el Empleo".

Diario Excélsior. Mayo 27 de 1992. México. "Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad".

Diario Excélsior. Septiembre 26 de 1994. México. "Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento".

Diario Excélsior. México. 04 Octubre de 1992. México. "Pacto para la Estabilidad la Competitividad y el Empleo".

Diario Excélsior. Octubre 30 de 1995. México. "Alianza para la Recuperación Económica".

Diario Excélsior. Diciembre 22 de 1995. México. "Alianza para la Recuperación Económica".

Diario Jornada. Diciembre 23 de 1987. México. "La Modernización del Estado".

Diario Universal. Diciembre 04 de 1989. México. "Política Nacional".

Gaceta del Gobierno. Febrero 15 del 2000. Estado de México. "Organización Social".

**- FE DE ERRATAS -**

**TESIS**

Humberto González Monzalvo

LA CONCERTACIÓN SOCIAL Y SU APLICACIÓN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE NAUCALPAN EN EL AÑO DE 1997. – Una opción para mejorar la función del gobierno y democratizar las decisiones públicas en el ámbito municipal.-

1- En la pasta de presentación del trabajo de tesis dice:

.... QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA.

Debe decir: QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA.