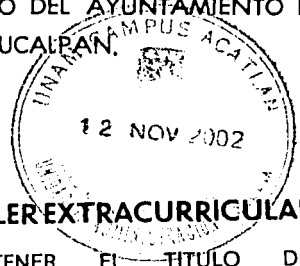




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS ACCIONES DE GOBIERNO. EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE NAUCAIPAN.



SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: PAUL ALMAZAN HERNANDEZ

ASESOR: MTO. JUAN JOSE SANABRIA LOPEZ



NOVIEMBRE DE 2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**Para mi Madre**  
Por su trabajo y vida  
que ha dedicado a mi y a mis hermanos.

**Para mis hermanos**  
Por haberme dado la  
oportunidad de continuar con mis estudios.

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

NOMBRE: Paul Almazán Hernández

FECHA: 15-11-02

FIRMA: Guadalupe H

Al **Arq. Xavier Pintado Rivero** de quien cuento con una gran amistad y a quien agradezco la ayuda que recibí para poder elaborar mi trabajo recepcional.

A la **Lic. Cecilia Vizuet Ortega** por haberme prestado su ayuda para obtener la información del presente trabajo.

Al **Lic. Juan José Sanabria López** por sus comentarios y apoyo en la realización del presente trabajo.

A la **Lic. Natalia Roa Valdez** y a mis compañeros de trabajo por brindarme su ayuda y apoyo.



## Índice

|   |    |
|---|----|
| Introducción.   | 1  |
| 1. La participación ciudadana: algo más que un voto.                              | 8  |
| 1.1. Qué es la participación.   | 9  |
| 1.2. Concepto de participación ciudadana.   | 13 |
| 1.3. Tipos de participación ciudadana.  | 17 |
| 1.4. Medioambiente de la participación ciudadana:<br>gubernabilidad y democracia. | 21 |
| 1.4.1. La gobernabilidad.   | 22 |
| 1.4.2. La democracia hoy.   | 26 |
| 2. Naucalpan: Lugar de las cuatro casas.  | 33 |
| 2.1. Localización geográfica y datos generales.                                   | 33 |
| 2.2. Repaso histórico.  | 39 |
| 2.3. Organización actual del municipio.   | 45 |
| 2.3.1. Organización política.   | 45 |
| 2.3.1.1. Autoridades locales.   | 47 |
| 2.3.2. Organización social.   | 48 |
| 2.3.2.1. Problemas sociales.  | 49 |
| 2.3.3. Sector salud.  | 51 |
| 2.3.4. Educación.   | 52 |
| 2.3.5. Organización económica.  | 54 |
| 2.3.5.1. Comunicación.  | 54 |
| 2.3.5.2. Comercio.  | 56 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.3.5.3.    Industria.   | 57  |
| 2.3.5.4.    Vivienda.  | 59  |
| 2.4.    Abasto de agua.  | 61  |
| 2.4.1.    Descripción del Sistema Cutzamala.   | 61  |
| 2.4.2.    Distribución del agua del Sistema Cutzamala.                                 | 66  |
| 3.    La participación ciudadana en el municipio de Naucalpan.<br>Origen y desarrollo. | 70  |
| 3.1.    El origen: el problema del agua.   | 70  |
| 3.2.    La consulta ciudadana.   | 79  |
| 3.3.    Resultado de la consulta ciudadana.  | 85  |
| 3.4.    Los alcances de la participación ciudadana.                                    | 91  |
| Conclusiones.  | 101 |
| Anexos.  | 105 |
| 1.    Mapa de posición geográfica del Municipio de<br>Naucalpan de Juárez.             | 106 |
| 2.    División territorial.  | 107 |
| 3.    Carta hidrológica de aguas superficiales.  | 112 |
| 4.    Cronología de presidentes municipales a partir de 1917                           | 113 |
| 5.    Sistema Cutzamala.   | 114 |
| 6.    Distribución del agua del Sistema Cutzamala.                                     | 115 |
| 7.    Formato de Consulta (anverso).   | 116 |
| 8.    Formato de Consulta (reverso).   | 117 |
| Bibliografía.  | 118 |

## Introducción

Ha sido claro que los cambios políticos de los últimos veinte años se han combinado para llevar al Estado al centro de la discusión de su existencia. La percepción del fracaso gubernamental que se acentuó en las últimas dos décadas generó severas críticas a la administración pública por su incapacidad para proporcionar técnicas eficaces de gestión pública.

Sumado a lo anterior, la globalización, que en la última década se ha extendido y se ha arraigado en el mundo, se apoya en una amplia crítica contra la teoría y prácticas del intervencionismo estatal en las actividades económicas y sociales. No se repudia, por entero la intervención del Estado, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados.

Particularmente en México, la década de los ochenta fue testigo de un progresivo deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social, que estuvieron determinadas por un patrón de relación Estado y sociedad.

Como consecuencia de ello, en el ámbito político, el esquema corporativo reflejó claras muestras de agotamiento. En primer término, se cuestiona tanto por la sociedad como por grupos de intelectuales, el discurso sobre justicia social, tanto desde el ámbito de la democratización, como desde el ámbito de la desigualdad social y de combate a la pobreza. En segundo lugar, se impugna la tutela sobre los campesinos,

obreros, etc. Y por último, se acusa de ineficaces a las entidades gubernamentales vinculadas a la justicia social.

A los cambios económicos de los años ochenta, vino a sumarse el reclamo, cada vez mayor, de la sociedad civil por participar y hacerse cada vez más responsable de una mayor cantidad de asuntos de carácter público.

El proceso de "democratización" que se está desarrollando en nuestro país coloca a las autoridades locales en un nuevo contexto institucional en el que emerge con fuerza la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la resolución de sus propios problemas. Cabe mencionar que este modelo está en una etapa de aprendizaje, donde no faltan los obstáculos ni las trabas, producto de marcos regulatorios adaptados a otras épocas.

Los cuatro años de gobierno panista transcurridos en el municipio de Naucalpan, le han permitido a la gente elegir a nivel local a personas que fungen como Presidentes de Consejo de Participación Ciudadana en quienes recae la responsabilidad de colaborar con autoridades del ayuntamiento en la elaboración de programas de acción y obra pública.

El objetivo del presente trabajo de investigación es analizar la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos en el municipio de Naucalpan. Se eligió dicho asunto por el interés de evaluar los alcances de la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos en un municipio precursor del Estado de México

que ha puesto en práctica procedimientos de consulta a la ciudadanía. Es decir, se prefirió al municipio de Naucalpan de Juárez porque durante el mes de marzo del año 2001, por primera vez desde su creación como municipio, las autoridades de Naucalpan y los representantes de los Consejos de Participación Ciudadana de 119 colonias, 18 pueblos, 20 organizaciones civiles y representantes de partidos políticos, realizaron una consulta entre la ciudadanía para establecer las tarifas del agua potable a pagar durante el año de 2001. Como resultado de la consulta ciudadana, Naucalpan se mantuvo como uno de los municipios que tienen las tarifas anuales más bajas del área metropolitana, ya que en el año 2001, Atizapán cobró 939.48 anuales, Ecatepec 794.10 pesos, Tlalnepantla 978.06 pesos, Toluca 919.98 pesos, mientras que en Naucalpan la cuota anual fue de 435.00 pesos.

En este trabajo se presenta el análisis del caso concreto de las tarifas anuales del agua en la zona popular del municipio de Naucalpan con el servicio sujeto a tandeo. Se seleccionó el caso de la cuota anual en zona popular por la diferencia entre la tarifa con la que la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) suministra agua al municipio de Naucalpan de Juárez y la tarifa con la que se presta este servicio a las colonias de la zona popular con pago anualizado, que representa que por cada peso que el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS) del municipio de Naucalpan gasta para dar el servicio a esta zona, solo recibe en pago aproximadamente 40 centavos, siendo que aproximadamente de cada 10 litros 7 se consumen en la zona popular.

El interés por analizar la participación ciudadana en las acciones de gobierno está acompañado de la preocupación derivada de mejorar la gestión de gobierno (más eficaz, más racional) en un contexto interno más democrático.

En ese sentido, para aumentar la eficacia de la gestión pública, es necesario que el diseño y la aplicación de programas respondan a las demandas de la ciudadanía, y que ésta participe en el proceso decisorio de las acciones de gobierno.

En nuestros días, vivimos una época donde se reclama aún más el respeto de la ley, exigiendo que las funciones que desarrolla el Estado se desenvuelvan con criterios incluyentes y sociales. Por ello, la palabra participación ha ido cobrando así nuevas connotaciones en la administración pública de nuestros días.

La falta de programas de gobierno incluyentes y sociales, provocaran serios problemas que afecten la gobernabilidad no sólo a nivel local, sino también estatal y federal; tal como sucedió en años anteriores por las protestas de no pagar la cuota anual del agua en el municipio de Naucalpan, objeto de nuestro estudio. Hoy, esas consignas son irresponsables porque estamos afectando el futuro de las próximas generaciones.

Los problemas por falta de agua en todo el país se han agudizado en los últimos meses. Esto obliga a tomar medidas más drásticas en los niveles municipal, estatal y federal. México, un país rico en recursos naturales, obtiene el agua que consume la población de fuentes tales como ríos, arroyos y acuíferos del subsuelo.

Estos acuíferos se recargan de forma natural en época de lluvias. Sin embargo, la época de lluvias tiene una duración promedio de cuatro meses lo que propicia una escasa captación. Sumado a esto, del total de agua captada por lluvias, aproximadamente el 70 por ciento se evapora.

La desproporción que existe entre la cantidad de agua que se capta por escurrimiento y las extensiones territoriales aunado a la corta temporada de lluvias hace que la disponibilidad del agua sea cada vez menor. Bajo este panorama México enfrenta actualmente graves problemas de disponibilidad y contaminación del agua.

Con el propósito de alcanzar un eficaz manejo del recurso, es necesario que todos los ciudadanos conozcamos la situación real del agua y participemos con las instituciones gubernamentales en la toma de decisiones para el manejo responsable del agua. De tal forma hemos planteado en el presente trabajo de investigación la hipótesis principal de que con la participación ciudadana conlleva al fortalecimiento de la gestión pública en la prestación servicios públicos, aunque no en todos los casos pueda suceder lo anterior tal como veremos más adelante.

Se necesita la participación de los miembros de la sociedad para que desde cada una de sus actividades (en el hogar, en el trabajo, en la escuela, en la comunidad, en las áreas de recreación) consideren el valor del vital líquido haciendo un uso eficiente y cuidando de no regresarla tan contaminada para preservar la calidad de las reservas naturales. De esta manera estableceremos una segunda hipótesis donde consideramos a la participación ciudadana como un catalizador que transforma a la

ciudadanía en sujetos sociales activos y con la capacidad de hacer valer su opinión en las acciones de gobierno.

Así la participación ciudadana en la toma de decisiones para el uso del agua, se complementa con aquellas que se llevan a cabo de manera institucional a través de las Comisiones Estatales del Agua y los Organismos operadores a lo largo del país.

Para lograr el objetivo del presente trabajo, se realizó un análisis de los conceptos de participación ciudadana, democracia, gobernabilidad, legitimidad, entre otros, que son necesarios para esclarecer el asunto de nuestro interés. Dicho análisis se expone en la primera parte de la esta investigación.

En la segunda parte, realizamos un breve repaso de la historia del municipio de Naucalpan de Juárez desde tiempos prehispánicos, haciendo una descripción con más detalle de la situación geográfica, económica, política y social del municipio a partir de 1997. Así como también se hace una exposición del suministro de agua proporcionado por el Sistema Cutzamala y su distribución en el interior del municipio de Naucalpan, para mostrar el gran esfuerzo que se hace para bombearla a 1103 metros de altura, lo cual provoca que el costo de cada metro cúbico que llega al Valle de México sea muy elevado.

En la tercera y última parte se analiza la participación ciudadana en el municipio de Naucalpan, iniciando con la descripción de la oposición por el pago del agua, motor de la participación ciudadana y la manera en que ésta se involucra en la toma de



decisiones de las acciones de gobierno. Así como también se presentan los alcances de la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos, realizando el análisis de la relación entre la participación ciudadana y la legitimidad de la administración municipal a través de la atención a la problemática de la dotación del servicio de agua potable.

## 1. La participación ciudadana: algo más que un voto

La palabra participación se usa constantemente para propósitos muy diferentes, pero siempre con el objeto de incluir nuevas y mejores opiniones. La participación de la ciudadanía se convoca para resolver problemas comunes y encontrar soluciones en una acción compartida. ¿Por qué participa la ciudadanía? Participa, por un lado, porque los representantes formales, no siempre cumplen con su papel de articulación entre el gobierno y los problemas de una parte de la sociedad, por otro, para influir en las decisiones de quienes nos representan y para certificar que esas decisiones obedezcan a las demandas, carencias y expectativas de los diferentes grupos que componen una nación.

La representación (se entiende como la idea de elegir a nuestros gobernantes<sup>1</sup> para que éstos representen nuestros intereses en el gobierno) y la participación son indispensables en la democracia (entendida como la forma de gobierno basada en la libertad para formular, proponer y elegir alternativas políticas en una sociedad, así como también, que permita la participación de todos los miembros de la sociedad para revalidar periódicamente el derecho para gobernar), porque ésta no puede darse sin la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos.

---

<sup>1</sup> Vid Infra. Pág. 15.

## 1.1. Qué es la participación.

Una definición de diccionario nos diría que participar significa "tomar parte", "intervenir", "compartir" entre otros significados.<sup>2</sup> Por tanto, solo se puede participar con alguien más y sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas.

Por participación, afirma Mario Moya, podemos entender el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad.<sup>3</sup>

De ahí que la participación esté ligada a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas que constituye su medio ambiente.

Por otro lado, afirma Mauricio Merino, la participación es al mismo tiempo, un acto social y colectivo, y producto de una decisión personal. Habrá que tomar en cuenta estos dos elementos complementarios: la influencia sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.<sup>4</sup>

Por su parte, Jacqueline Peschard nos dice que la participación incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso

---

<sup>2</sup> Diccionario Enciclopédico Labor, Tomo 6, Editorial Labor, Barcelona España, 1993, pág. 345.

<sup>3</sup> MOYA PALENCIA Mario. Democracia y participación. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1982, pag. 21

<sup>4</sup> MERINO Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1995. pag. 9

ciudadano con los valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por éste.<sup>5</sup>

Giacomo Sani, afirma que el término participación, entendido en sentido estricto, puede reservarse a las situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política.<sup>6</sup>

De las anteriores ideas podemos resumir que la participación implica:

1. Formar parte, ser parte, tomar parte.
2. Corresponsabilidad y compromiso.
3. Interacción.
4. Habilidad y capacidad para impactar en la toma de decisiones.
5. Cambiar la realidad y solucionar un problema.
6. Hacer valer derechos y deberes.

En esta investigación entenderemos por participación el ser y tomar parte de los procesos de una comunidad con la finalidad de impactar en la toma de decisiones para la solución de un problema de la misma comunidad.

---

<sup>5</sup> PESCHARD Jacqueline. La cultura política democrática. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1995. pag. 27

<sup>6</sup> SANI Giacomo, en BOBBIO Norberto y MATTEUCI Nicola. Diccionario de política. Tomo II. Edit. Siglo XXI. 3ª. Edición en español. 1985, México. pag. 1181

La participación es dinámica, tiene diferentes ámbitos y niveles, así como formas: participación política, económica, ciudadana, familiar, comunitaria. Es al mismo tiempo, medio y fin. Involucra al individuo en relación con su contexto familiar, grupal, comunitario y social. Supone un espacio o territorio compartido por los actores que guardan condiciones económicas, políticas, culturales y educativas.

Por otra parte, el ciudadano es un elemento fundamental para la democracia y la participación. Este concepto ha cambiado a través del tiempo: lo que hoy conocemos con el nombre de ciudadano se parece muy poco a lo que significaba en épocas anteriores.<sup>7</sup> Sin embargo, la importancia de tal concepto no ha menguado. Ser ciudadano en una sociedad democrática contemporánea significa tener "la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones".<sup>8</sup> La ciudadanía se otorga por mayoría de edad (en nuestro país, dieciocho años cumplidos), pero se ejerce por voluntad propia y se hace realidad cuando el individuo participa en la construcción de la sociedad.

Los ciudadanos no pueden vivir en sociedad sin participar en las decisiones del poder; cualesquiera que sean sus actitudes, sus valores, sus formas de vida, se hallan inevitablemente inmersos en las esferas del poder, tanto si les place o no este hecho, como si toman conciencia o no de él.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> En la antigua Grecia, era necesario haber nacido dentro de un estrato específico de la sociedad, o haber acumulado riquezas personales, para tener acceso a la condición de ciudadano, es decir, para tener derecho a participar en la selección de los gobernantes.

<sup>8</sup> MERINO Mauricio, La participación ciudadana..., op. cit. pág. 30

<sup>9</sup> MOYA PALENCIA, Mario. Democracia y participación... op. cit. pág. 16.

Para Luis Rubio, los ciudadanos son las personas con plenos derechos políticos, con un sistema legal que le permita defenderse del abuso de la autoridad o que favorezca la resolución de conflictos entre personas o entre éstas y el gobierno.<sup>10</sup>

De tales ideas, entenderemos por ciudadano, la persona titular de determinados derechos políticos y obligaciones de carácter público de acuerdo con lo que establece la Constitución, y los ejerce como miembro de la comunidad organizada en Estado.

Un ciudadano más participativo, que señala los aciertos y marca los errores del poder político, ha de exigir que a quienes ha legitimado y confiado su representatividad, se le involucre en programas donde se aborden las nuevas herramientas de gestión, técnicas actuales de comunicación, desarrollo de procesos descentralizadores y donde se plantee una visión ética de los problemas comunitarios.

La democracia será mayor entre mayor sea el número de hombres que tengan interés por el ejercicio del poder. Por ello, la preocupación de ampliar la participación ciudadana al máximo. En este sentido como señala Moya Palencia, lo primero consiste en "abrir cada vez más el proceso de decisión a la intervención y participación del mayor número de protagonistas, hombres de carne y hueso que abanderan intereses y opiniones y despliegan la poliarquía social"<sup>11</sup>; y lo segundo, en cuanto debe concebirse a la sociedad como un conjunto orgánico de partes diferenciadas en intereses parciales".<sup>12</sup> Así entonces la democracia se fortalecerá con la participación ciudadana.

<sup>10</sup> RUBIO Luis. La democracia verdadera. Editorial Cal y Arena, México, 1998 pp. 17-18.

<sup>11</sup> MOYA PALENCIA Mario, Democracia y participación... op. cit. pp. 29-30.

<sup>12</sup> Ibidem.

## 1.2. Concepto de participación ciudadana.

La participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, que implica el ejercicio de un condición ciudadana asentada en el Estado de Derecho (entendido éste como el ejercicio y respeto de la ley). Sin esta característica, la participación ciudadana deja de serlo para convertirse en una forma de rebeldía o movillización.<sup>13</sup>

La participación ciudadana supone la combinación entre un entorno político democrático y una voluntad individual de participar. De la combinación de estos elementos surgen distintos modos de participación que es necesario distinguirlas de otras formas de acción política: por un lado, quienes se rebelan en contra de una forma de poder gubernamental no están haciendo uso de sus derechos, sino luchando por alguna causa específica. Las revoluciones no son un ejemplo de participación ciudadana, sino de transformación de instituciones, de leyes o de organizaciones que le dan forma a un Estado. Por otro lado, las movilizaciones ajenas a la voluntad de los individuos, tampoco constituyen una forma de participación ciudadana. En las rebeliones de cualquier tipo que tengan el sello del descontento con el orden legal establecido y el deseo de cambiarlo, no existe un deseo individual, sino una forma de coerción.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> CUNILL Nuria, Participación ciudadana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, 1991, p. 56. citado por MERINO Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. op. cit. pag. 31

<sup>14</sup> Idem, pág.. 31

Para Mauricio Merino, la participación ciudadana "es el encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propicia".<sup>15</sup> Esta participación, exige, de manera previa, la aceptación de las reglas del juego democrático y de la voluntad libre de los individuos que deciden participar.

Las elecciones no agotan la participación ciudadana. Los votos no son la única forma de darle vida a la participación democrática. Para que la democracia opere como forma de gobierno en la práctica cotidiana es necesario que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos. Pero tampoco puede haber democracia sin un cuadro básico de representantes políticos. La participación que puede tener espacio en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que posteriormente atraviesa por instituciones y organizaciones sociales y políticas. Tal como afirma Mauricio Merino, debemos entender a la participación "como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos".<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Idem, pág. 46

<sup>16</sup> MERINO Mauricio. La participación ciudadana... op. cit. pág. 14



La participación ciudadana funciona en las sociedades de acuerdo con el ambiente político y con la voluntad individual de quienes deciden participar. Para estudiarla, se tienen que tomar en consideración los motivos individuales de las personas que deciden romper el muro de la vida privada para participar en cuestiones públicas. También tendrían que ponderarse las condiciones políticas y sociales que circundan a la participación; es decir, las motivaciones externas que incitan o desaniman el deseo de formar parte de una acción colectiva, y las estructuras que forman a las instituciones políticas de cada nación.

Así pues, mientras más estímulos políticos reciba una persona de su entorno inmediato, más inclinaciones tendrá a participar en asuntos colectivos y más profunda será su participación. Pero además, para que se produzca la participación, es necesario que haya una relación entre los individuos y sus necesidades y expectativas. Estimular la participación de la gente no significa saturarla de mensajes, sino hacer coincidir sus intereses individuales con un ambiente propicio a la participación pública.

El enlace entre representación y participación construido inicialmente con los votos, se abre posteriormente en un abanico de intercambios recíprocos entre las autoridades y los ciudadanos organizados. Intercambios de toda clase empujados por diferentes razones que le dan vida a la democracia. De tal manera que "si bien el principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos, la participación ciudadana hace posible extender ese principio más allá de los votos".<sup>17</sup> Es decir, transformarla en algo más que una serie de

---

<sup>17</sup> Ibidem.

elecciones y, además, unir los procesos electorales con las decisiones políticas habituales.

La participación ciudadana tiene diversos cauces. Los mecanismos más conocidos son el referéndum (cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno) y el plebiscito (que propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas). Ninguno de estos instrumentos supone una elección de representantes, sino más bien de decisiones.

Existen otros mecanismos tales como la iniciativa popular, el derecho de petición, el derecho de revocación del mandato, la consulta popular, la audiencia pública, entre otras, que mantienen abiertos los conductos de comunicación entre el gobierno y la sociedad. La iniciativa popular y el derecho de petición consisten en abrir la posibilidad de que los ciudadanos participen directamente en el proceso legislativo si los representantes políticos no desempeñan su labor completa. El derecho de revocación del mandato asegura la posibilidad de interrumpir el mandato otorgado a un determinado representante político, aunque haya ganado su puesto en elecciones legítimas, o bien modificar el curso de una decisión previamente tomada por el gobierno. Por su parte la consulta popular y la audiencia pública, son métodos instaurados para mantener los conductos de comunicación entre gobierno y sociedad, siempre abiertos.

Sin embargo, ninguno de estos procedimientos garantiza que la sociedad participará en los asuntos públicos ni que lo hará siempre de la misma manera. Por

lanto, la clave de la participación no reside en los mecanismos institucionales que la propician, sino en el encuentro entre un ambiente político que motive a tomar parte en acciones comunes y una serie de voluntades individuales.

En esta investigación entenderemos por participación ciudadana las diversas modalidades y formas que la sociedad o comunidad utiliza para intervenir en actividades públicas que involucra el ejercicio de una condición asentada en el Estado de Derecho (entendido como el medio ambiente que garantice las libertades y derechos de los ciudadanos, así como su plena independencia para desarrollar una vida política plena) y la libre voluntad de los individuos que deciden participar.

### **1.3. Tipos de participación ciudadana.**

De los cauces de la participación ciudadana, podemos distinguir algunas formas de participación: la participación directa, organizacional, voluntaria e inducida.

La participación directa se produce cuando el ciudadano participa en calidad de individuo, ya sea delegando al elegir autoridades, respondiendo a consultas realizadas por éstas, o actuando como ciudadano frente a situaciones del quehacer nacional. Dentro de la participación directa podemos mencionar algunas categorías: la representativa o de delegación, la consultiva o de opinión y la cívica. La representativa o de delegación se efectúa mediante el voto, cuando el ciudadano elige a sus autoridades y representantes locales, estatales o federales. La consultiva o de opinión se presenta cuando el ciudadano responde a consultas específicas realizadas por las

autoridades (plebiscitos, referéndum, consultas, audiencias públicas). La cívica se produce cuando el ciudadano, actuando de manera individual y cotidiana, ejerce sus derechos o deberes inherentes a su condición; es decir, paga impuestos, respeta normas de tránsito, cuida el medio ambiente, exige la calidad de un servicio público, o reclama ante la autoridad.

La participación organizacional se produce mediante el funcionamiento y acción de organizaciones permanentes de tipo político, sectorial o territorial. Por tanto la participación organizacional puede ser político partidista, gremial y local o territorial. La participación política partidista se da mediante la afiliación a los partidos políticos, y los ciudadanos participan en la elección de las autoridades electas democráticamente. La participación gremial se concede con la afiliación y participación en sindicatos y gremios que permite negociar condiciones laborales y, en general, condiciones de trabajo. La participación local o territorial se gesta con la afiliación y participación en organizaciones representativas de los vecinos de una determinada localidad mediante Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias.

La participación voluntaria, es decir, mediante mecanismos de participación más específicos como las diversas formas de voluntariado de servicio público. Ejemplo de ello, podemos mencionar a los bomberos o la Cruz Roja (y en algunos países la Guardia Nacional) que actúan en casos de emergencia y desastres. También podemos mencionar los clubes de ayuda social como Rotarios y Leones que son asociaciones que operan mediante donaciones o apoyos a pequeños proyectos o personas.

En la última década ha surgido una nueva forma de participación inducida desde el Estado. Por medio de la transferencia de recursos, se allenta a las organizaciones de ciudadanos o a grupo locales a presentar proyectos o iniciativas de desarrollo negociadas con instancias ejecutoras, mediante métodos de planificación participativa. A veces actúan organizaciones existentes, otras se organiza a la comunidad en torno a una actividad.

La anterior se trata de una nueva forma de participación que busca liberar la creatividad de grupos sociales generalmente postergados. Existen varias alternativas: mediante la asociación de los municipios con vecinos para emprender pequeños proyectos de desarrollo; mediante el financiamiento de proyectos destinados a combatir la pobreza; o mediante convocatorias a grupos familiares sin vivienda a organizarse y ahorrar para luego recibir subsidios que les permitan autoconstruir sus viviendas.

Un ejemplo de esta forma de participación inducida desde el Estado lo podemos encontrar en nuestro país durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), eje fundamental de la política social del gobierno de Salinas de Gortari, fue diseñado para aliviar las situaciones de pobreza extrema. El PRONASOL redujo las responsabilidades de diversas agencias estatales y las reemplazó con la práctica de programas comunitarios en los que los mismos interesados colaboraban con trabajo voluntario, con materiales y ocasionalmente con dinero, en la solución de problemas urgentes como construcción de caminos, drenajes y banquetas; edificación de escuelas y clínicas o creación de pequeñas industrias locales. Solidaridad incluyó además los programas de leche y tortilla a cargo de la Comisión

Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que según algunos cálculos llegaron a favorecer a 3 millones 259 mil personas en 1992.<sup>18</sup>

Por la extensión de su cobertura y la gran cantidad de recursos económicos que manejó, Solidaridad fue objeto de numerosas críticas muchas de las cuales tendieron a identificarlo como un instrumento de recuperación de votos para el partido en el poder. De hecho, el Programa de Solidaridad tenía algunas debilidades. Cristina Puga y David Torres señalan las siguientes fallas estructurales: "a) disponer de fondos que, provenientes de la venta de empresas estatales, eran finitos y no garantizaban la permanencia del programa; b) privilegiar la figura presidencial como fuente de los fondos del proyecto y por lo mismo, servir fundamentalmente de instancia legitimadora del presidencialismo mexicano, además de aumentar las funciones del Poder Ejecutivo; c) sustituir políticas sociales de cobertura amplia por programas localizados para la atención de problemas muy concretos y; d) desatender, debido a la falta de información confiable, o al mal uso de los recursos por los intermediarios políticos, problemas urgentes en algunas regiones que derivarían en problemas sociales importantes como ocurrió con el caso de la hambruna en la Sierra Tarahumara o con el conflicto armado de Chiapas".<sup>19</sup>

Finalmente, existen otras diversas formas de participación tales como la militancia política, campañas de partidos políticos, que evidencian que las modalidades mencionadas no son únicas y que existen muy variados cauces de participación.

---

<sup>18</sup> PUGA ESPINOSA Cristina, TORRES MEJÍA, David. México. La modernización contradictoria. Editorial Alambra, México, 1995, pp. 51-55.

<sup>19</sup> Ibid, pág. 55.

#### **1.4. Medioambiente de la participación ciudadana: gobernabilidad y democracia.**

La mayoría de sociedades no responden a la clásica prescripción democrática, es decir, los ciudadanos no siempre están interesados, informados y activos en asuntos públicos; a pesar de ello, los gobiernos que se hacen llamar democráticos suelen mantener su funcionamiento.

No es necesaria una elevada participación para el éxito de la democracia. No obstante, para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos, es importante que un alto porcentaje de ciudadanos participe y que se mantengan abiertos los canales de comunicación con la sociedad para asegurar la responsabilidad de los funcionarios en relación con las demandas públicas.

Los niveles no muy altos de participación ayudan a equilibrar el funcionamiento de los sistemas políticos. Por el contrario, los niveles de participación muy elevados pueden actuar en menoscabo de la democracia. En otras palabras, la participación ciudadana es indispensable para la democracia, pero una sobrecarga de expectativas o de demandas individuales, paradójicamente, podría destruirla. La mejor participación ciudadana en la democracia no es la que se manifiesta siempre, sino la que se mantiene atenta y se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno o para encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad.

Sin embargo, mantener un equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de respuesta del gobierno es una de las dificultades para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la llamada gobernabilidad de un sistema político.

#### 1.4.1. La gobernabilidad.

En un sentido muy general, Manuel Alcántara Sáez entiende la gobernabilidad como el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental.<sup>20</sup> Expresada de esta manera, ambos conceptos (gobernabilidad e ingobernabilidad) tendrían que ver con la forma política existente que definiera las reglas de funcionamiento del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. Es decir, la relación entre el Estado y la sociedad es la que nos permite hablar de gobernabilidad.

Por su parte Lenin Bustamante, nos dice en un sentido muy general, que por gobernabilidad puede entenderse el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste. Sin embargo, la cuestión fundamental que debe plantearse es la de cómo deben combinarse la democracia y el mercado para mantener la existencia del régimen democrático y asegurar el crecimiento económico, de forma que sus frutos lleguen al

---

<sup>20</sup> ALCÁNTARA SÁEZ Manuel, Los problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político. En MERINO HUERTA Mauricio (coordinador), Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1992, pp. 19 - 21



genuino soporte de aquél que no es otro que la sociedad. Y esta combinación es la base en la que sustenta la gobernabilidad del sistema.<sup>21</sup>

De acuerdo con estas definiciones, la eficacia y la legitimidad son componentes básicos de la gobernabilidad. En esta investigación entenderemos por eficacia la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas; y por eficiencia, la capacidad de alcanzar dichos logros al menor costo posible.

La gobernabilidad de un sistema político está definida por su capacidad de alcanzar objetivos fijados con anterioridad al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición de los costos, es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar su capacidad operativa. En este sentido, podríamos trazar un vínculo entre gobernabilidad (entendida como grado de gobierno eficaz) y la conocida noción weberiana de dominación. De esta manera, tal como afirma Antonio Camou, "si el grado de gobierno hace referencia a la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato, diremos que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> BUSTAMANTE Lenin, Las políticas públicas en las transformaciones del Estado mexicano moderno, en PINEDA Juan de Dios. (Coordinador). Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad. Colegio Nacional DE Ciencias Políticas y Administración Pública. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anáhuac, México, 1999, pp 198- 202.

<sup>22</sup> CAMOU Antonio, Gobernabilidad y democracia, Instituto Federal Electoral, México, 1995, pág. 19

Esta definición cubre el ejercicio eficiente del poder incluyendo la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Por otro lado, en las sociedades modernas, aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, ningún actor es capaz de disponer libremente de "todo" su poder; es decir, los distintos actores sociales<sup>23</sup>, políticos y económicos poseen una fracción de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores y, por lo tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.

Es en la administración pública donde se encuentra el mayor número de nexos entre sociedad y gobierno y en donde se resuelven los conflictos que tienden a conservar o a romper el equilibrio de la gobernabilidad.

Por lo tanto la administración pública debe efectuar los mayores esfuerzos para dar participación a los diversos grupos sociales. Para ello debe facilitar y promover la expresión de los intereses sociales para articular efectivamente sus demandas y fortalecer la democracia y actitudes de la sociedad.

Ya no es suficiente que los gobiernos respondan de sus actividades exclusivamente ante los cuerpos de representación popular, sino también ante los ciudadanos mismos. De ahí que las autoridades administrativas hayan ido cambiando sus procedimientos para seleccionar prioridades por nuevos mecanismos de

---

<sup>23</sup> Por "actores" entenderemos aquellos que se movilizan en torno al problema social y políticamente a través de participación y de organización (partidos políticos, asociaciones, movimientos sociales, etc). BUSTAMANTE Lenin, op. cit. pág. 197.

intercambio constante con los ciudadanos que han de atender. La palabra participación ha ido cobrando así nuevas connotaciones (por ejemplo, la gestión pública) en la administración pública de nuestros días. En las democracias modernas, se gobierna en busca de las mejores respuestas posibles a las demandas públicas.

La legitimidad es otro componente de la gobernabilidad. Los gobiernos no sólo administran el gasto público, sino que emiten leyes y las hacen cumplir, también producen símbolos culturales: ideas e imágenes que hacen posible el sentido de pertenencia una nación en particular e identidades colectivas entre grupos más o menos amplios de población. Estos últimos forman además los criterios de legitimidad sobre los que se justifica la actuación de cualquier gobierno, es decir, las razones que hacen posible que los ciudadanos crean en el papel político que desempeñan los líderes o gobernantes. En pocas palabras, la legitimidad es la clave de la obediencia.

Por otro lado, es necesaria la conexión entre legitimidad y ejercicio del poder concentrando su atención en la acción gubernamental. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.<sup>24</sup>

Los recursos financieros, jurídicos y simbólicos que tiene un gobierno está muy ligado a la legitimidad de sus actos; es decir, a esa suerte de voto de confianza que les otorgan los ciudadanos para poder funcionar, sin el cual sería inalcanzable los equilibrios que conllevan a la gobernabilidad de un sistema.

---

<sup>24</sup> CAMOU Antonio. Gobernabilidad y democracia. op. cit. pág. 21

Gobernabilidad y legitimidad son palabras concatenadas que se entrelazan en la actividad cotidiana de los regímenes democráticos a través de los conductos establecidos por la representación y participación de la ciudadanía. Dichos conductos se crean mediante las decisiones legislativas y reglamentarias, los actos y los mensajes políticos, y el diseño y el establecimiento de políticas públicas. Conductos en los que resulta necesaria, para un régimen democrático, contar con su contraparte social: la participación ciudadana.

#### **1.4.2. La democracia hoy.**

La democracia contemporánea no tiene nada que ver con la antigua idea de democracia, cuando en realidad no tenía de democracia más que el nombre. Se hablaba de democracia cuando la inmensa mayoría de la población estaba excluida de los derechos políticos. De hecho, ni las mujeres, los metecos<sup>25</sup>, y los esclavos no accedían a la condición de ciudadanos o no tenían derecho político alguno. La exclusión de un número tan alto de personas de la actividad política es difícilmente compatible con el calificativo democrático actual.

De acuerdo con una definición de democracia como forma de gobierno, podemos afirmar que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas

---

<sup>25</sup> En la antigua Grecia, los metecos eran extranjeros que residían en el país sin gozar de los derechos de ciudadano.

fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones.<sup>26</sup>

Por su parte Juan J. Linz nos dice que, la democracia es un sistema político para gobernar basado en la libertad para formular y anunciar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una libre competencia y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho a gobernar, con la incorporación de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita, de manera pacífica, la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fueran sus inclinaciones políticas.<sup>27</sup>

Esto significa la libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado, aunque en el pasado pudiera haber limitaciones para el sufragio, como el censo, un cierto nivel de educación o el sufragio masculino.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> BOBBIO Norberto, El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 14 y 15.

<sup>27</sup> LINZ, Juan J. Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias, en DEL ÁGUILA Rafael, VALLESPÍN Fernando. La democracia en sus textos. Edit. Alianza, Madrid, 1998, pág. 226.

<sup>28</sup> Ibidem.

Hoy, no se puede mantener la exclusión de ningún grupo social del sufragio si no es por la fuerza, y por tanto el más amplio sufragio posible es uno de los requisitos para que podamos llamar a un sistema "democrático".

De acuerdo a lo anterior, los requisitos para que un gobierno sea considerado como democrático, son los siguientes: "Primero, que los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones sean la mayoría de la población adulta. Segundo, que el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría. Y tercero, que se garanticen un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc) que permitan a los sujetos involucrados presentar o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción".<sup>29</sup>

En este orden de ideas, debemos entender que la democracia en el mundo contemporáneo es una forma de gobierno, donde es necesario tener un Estado constitucional que garantice la igualdad y cree confianza entre los gobernados y en el Estado mismo. De ahí que para saber que un régimen es democrático hace falta encontrar en él algo más que elecciones libres y partidos políticos. Es decir, es preciso que en ese régimen haya formas de controlar el ejercicio del poder concedido a los gobernantes. No sólo las que establecen las mismas instituciones generadas por la democracia, (por ejemplo, la división de poderes) sino también formas específicas de participación ciudadana. De modo que la representación y la participación se unen como consecuencia del ejercicio cotidiano de las prácticas democráticas: el voto, que

---

<sup>29</sup> CAMOU Antonio. Gobernabilidad y Democracia. op. cit. pág. 37

ha de llevar de la participación electoral a la representación de los ciudadanos en el gobierno.

La democracia implica competencia por el poder y el poder no puede ser ejercido por toda la comunidad. En el mundo actual, la tarea de gobernar y de legislar en una sociedad moderna tiene que ser realizada por representantes elegidos por los ciudadanos que representen programas más o menos alternativos sobre cómo gobernar el país.<sup>30</sup>

Los gobernantes son elegidos a través de procedimientos públicos y conocidos, repetidos periódicamente. El poder les es atribuido en cuanto que son parte de instituciones que, por su propia naturaleza, tienen una existencia independiente de las personas que las integran. La organización en la cual los gobernantes ejercen el poder es el Estado; la única que abarca a toda la colectividad y que ostenta el poder político en su nombre. El poder de los gobernantes tiene un carácter público y esto conlleva que su actuación ha de obedecer al interés general.<sup>31</sup>

La legitimidad de los gobernantes proviene del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales ejercen el poder. En las elecciones que renuevan periódicamente la representación popular, participan candidatos con programas planteados en función del interés general de la sociedad.

---

<sup>30</sup> LINZ J. Juan, Los problemas de las democracias. op. cit. pág. 227

<sup>31</sup> ARBOS Xavier y GINER Salvador, La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Siglo Veintiuno de España Editores, España, 1993 pág. 52

Sin embargo, la democracia no se agota en los procesos electorales, ni los partidos políticos poseen el monopolio de la actividad democrática. De hecho, en una democracia cualquier ciudadano puede ser candidato al poder, pero normalmente los que aspiran a gobernar han acumulado en el curso de su vida cierta experiencia en organizaciones políticas, en la dirección de partidos políticos, en las legislaturas, en cargos electivos, antes de que puedan aspirar a gobernar.

De cualquier forma, puede afirmarse que la legitimidad del sistema democrático ha encontrado en el voto y en la representación, dos componentes indispensables. La participación ciudadana tiene su manifestación más clara y repetida en las elecciones. A través del voto, todos los ciudadanos adultos pueden participar en la designación directa de los gobernantes, mediante el ejercicio de un derecho que parece elemental en una democracia contemporánea.

El sufragio universal abrió la participación de la sociedad para poder incidir en las decisiones públicas y mejorar las condiciones de vida la misma. Adicionalmente, ha permitido aumentar las áreas donde es posible la participación de los ciudadanos y ha provocado la multiplicación de los canales de participación para que puedan circular las demandas de los individuos y los grupos. Las instituciones tradicionales como los parlamentos o cámaras de representantes y las organizaciones como los partidos políticos, ya no son las únicas que orientan las demandas de la sociedad, a pesar de que aún determinan considerablemente la respuesta que obtienen.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid. pág. 63



De ello se desprende una de las grandes virtudes de la democracia, que excluye el uso de la violencia para acceder al poder, es decir, los golpes militares y la lucha por el poder. Excluye también el uso de la violencia para retener el poder. Asimismo, excluye el uso de la fuerza para modificar las condiciones en las que se ha asumido el poder, para modificar la constitución, es decir, excluye el autogolpe.<sup>33</sup>

En suma, la participación ciudadana más conveniente en la democracia no es la que se expresa siempre y en todas partes, sino la que se mantiene atenta y vigilante; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad.

Es un hecho que no se necesita una muy alta participación para el éxito de la democracia. Sin embargo, para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos es primordial que un alto porcentaje de ciudadanos participe, por lo menos, en los procesos electorales.

Por otro lado, mantener abiertos los canales de comunicación en la sociedad, ayuda a asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos en relación con las demandas públicas.

Es importante mencionar que, niveles moderados de participación suelen ser útiles para mantener un cierto equilibrio entre los roles de participación ciudadana y los

---

<sup>33</sup> LINZ Juan J. Los problemas de las democracias... op. cit. pág. 227.

roles de obediencia a las reglas democráticas de convivencia.<sup>34</sup> Los niveles moderados de participación ayudan, también a equilibrar el funcionamiento de los sistemas políticos que deben ser responsables y suficientemente fuertes para actuar. Además, los niveles moderados de participación permiten mantener el equilibrio entre el consenso y el rompimiento en una sociedad. Por el contrario, los niveles de participación muy elevados pueden actuar en detrimento de la democracia si tienden a politizar un alto porcentaje de las relaciones sociales. En cambio, los niveles moderados o bajos de participación llevan una responsabilidad de la élite política a favor del funcionamiento exitoso de la democracia. Una sociedad con amplios niveles de apatía puede ser fácilmente dominada por una élite de modo que sólo una continua vigilancia de algunos ciudadanos puede prevenir de los riesgos de la tiranía.

Para ayudar a asegurar el control final del sistema político por la sociedad, es esencial mantener abiertos los conductos de comunicación, forzar a los gobernantes y representantes a mantenerse en contacto con la población y facilitar a los ciudadanos, por todos los medios posibles, volverse activos si así lo deciden. En este último sentido, también es esencial la preparación moral de los ciudadanos para sostener la posibilidad misma de participar en los momentos decisivos.

---

<sup>34</sup> MILBRATH, Lester W. Political participation. How and why do People Get Involved in Politics?, Rand McNally, Chicago, 1965. Citado por MERINO Mauricio en La Participación ciudadana en la Democracia. op. cit. pp.38-40

## **2. Naucalpan: Lugar de las cuatro casas.**

El territorio de Naucalpan pertenece al Estado de México y esta localizado en la Meseta Central del País. Es parte del Área Metropolitana de la Ciudad de México y es uno de los municipios más importantes del país debido a sus actividades industriales, comerciales y de servicios.

### **2.1. Localización geográfica y datos generales.**

El municipio de Naucalpan de Juárez es uno de los 2,418 municipios de nuestro país, y de los 122 del Estado de México, está localizado en la zona conurbada del Distrito Federal. El territorio municipal está localizado entre los paralelos 19° 31' 18" y 19° 23' 6" de latitud norte; y entre los meridianos 99° 12' 48" y 99° 25' 42" de longitud oeste (véase Anexo 1, pág. 109).

Naucalpan está ubicado en el valle de México en la parte meridional. Colinda al norte con el municipio de Atizapán de Zaragoza; al noreste con los municipios de Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz y el Distrito Federal (Delegación Azcapotzalco); al noroeste con los municipios de Atizapán de Zaragoza y Jilotzingo; al sur, con el municipio de Huixquilucan; al sureste, con el Distrito Federal (Delegaciones Azcapotzalco y Miguel Hidalgo), y el municipio de Huixquilucan; al suroeste, con los municipios de Jilotzingo, Otzolotepec, Xonacatlán, Lerma y Huixquilucan; al este, con el Distrito Federal (Delegación Azcapotzalco; y al oeste, con el municipio de Jilotzingo.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Gobierno del Estado de México, Los municipios del Estado de México, pág. 304.

Tiene una extensión de 149.86 kilómetros cuadrados<sup>36</sup> y su configuración superficial del terreno varía debido a la ubicación de acuerdo con la altura sobre el nivel del mar. La cabecera municipal tiene una altitud de 2,298 metros sobre el nivel del mar (msnm). En otras zonas del municipio, las altitudes varían de 2,250 msnm, en la porción del valle, a 3,650 en las elevaciones más altas, tales como el Órgano y La Malinche, que se extienden sobre el área montañosa del occidente, colindando con el municipio de Jilotzingo.

La historia del suelo que forma el territorio del municipio de Naucalpan de Juárez, presenta que en la zona boscosa hubo erupciones por líneas tectónicas con la formación de pequeños montículos monogénicos producidos por una sola emisión de actividad con materiales que crearon su edificio de volcanes en miniatura, los cuales arrojaron escaso material que integró pequeñas crestas a su alrededor, sin llegar a construir conos y que forman parte del altiplano mexicano.<sup>37</sup>

El territorio que hoy ocupa el municipio de Naucalpan de Juárez, fue asiento en el pasado de pueblos y comarcas prehispánicas como Tlatilco, Occlpaco, Huitztlacasco, Atoto, Otoncapulco, Chimalpa, Totolinga y Cuautlalpan y más tarde en la época de la Colonia, asiento de grandes haciendas que precedieron a su desarrollo industrial, como las de Echegaray, el Molino Blanco y el Molino Prieto.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Bando Municipal 2002, publicado en la Gaceta Municipal, Año 2, No. 7, 5 de febrero de 2002.

<sup>37</sup> Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, Naucalpan de Juárez. Monografía municipal. Gobierno del Estado de México. 1999, pág. 19.

<sup>38</sup> Ibid.

De la totalidad de comunidades que forman el conjunto de Naucalpan de Juárez, 18 siguen consideradas como pueblos, 119 como colonias, 71 como fraccionamientos residenciales, cinco como industriales, y dos fraccionamientos campestres (véase Anexo 2, pág. 110).<sup>39</sup> La imagen urbana actual del municipio no corresponde a la imagen de pueblo como se clasifica a determinadas colonias. Por ejemplo, al área de San Andrés Atoto suele llamársele rancho; a la zona El Torito se le llama ranchería, y con el incierto nombre de ex rancho, se nombra a las extensiones de las tierras de labor de Atenco, el Cuquío y Urbina.<sup>40</sup>

La geografía naucalpense va descendiendo hacia la cuenca o valle de México desde un cordón montañoso que corre al occidente, y que separa al municipio de toda la porción del valle de Toluca. De esta cordillera montañosa derivan incontables desfiladeros y barrancas que durante las época de lluvia, luego de captar las aguas, las vierten sobre numerosos cauces naturales, a los que se les contempla como ríos y arroyos.

En esa misma zona montañosa se hallan las elevaciones más importantes del municipio. Además de los cerros El Órgano y La Malinche, a 3,650 msnm, en la región occidental, al norte se localizan los de La Cantera, El Cedral, San Joselito, La Plantación y Peña del Rayo; al sur, La Palma, Cerro Gordo, El Cerrito, El Salto y San Miguel de las Pulgas; al occidente, el Ojuelo, Chimalpa Viejo, Tronco Blanco y los ya mencionados de La Malinche y El Órgano, en las colindancias con Jilotzingo.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Bando Municipal 2002, publicado en la Gaceta Municipal, Año 2, No. 7, 5 de febrero de 2002.

<sup>40</sup> Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, Op. Cit. Pág. 22

<sup>41</sup> Ibid.

Al interior del municipio se hallan el histórico Cerro de los Remedios, el de Moctezuma, El Cabrito, Los Guajolotes, Monte de la Ascensión, Las Piedras, Loma Panda, Cerro de la Escalera, El Cedazo, Nopala, Juan Guitarras y el Ocotillo.

En resumen, cabe decir que el territorio de Naucalpan de Juárez, en descenso desde las alturas occidentales hacia el valle y sus colindancias con el Distrito Federal, es muy accidentado y lamentablemente está muy erosionado.

Los principales ríos de Naucalpan son el río Hondo, río Totolica (o Totolinga), río de los Cuartos, río de los Remedios y río Chico de los Remedios, entre otros. Aunque es común, como en diversas partes del mundo, que a un mismo río se le den distintos nombres, coincidiendo éstos con los nombres de los lugares por donde los ríos van pasando. Por ejemplo, los ríos San Lorenzo o San Juan, ríos que en realidad no son sino el río Totolica y el río Chico de los Remedios, a los que se les nombra San Lorenzo y San Juan, respectivamente, en el transcurso de cada uno por San Lorenzo Totolinga y San Juan Totoltepec, mismos que agregan su caudal al río Tula-Moctezuma que desemboca en la Barra del Tampico en el Golfo de México (véase Anexo 3, pág. 115).

El río tiene sus orígenes en los montes de Las Cruces en terrenos de San Pedro Atlapulco, desciende por sus laderas, cruza los llanos de La Marquesa con el nombre de río Grande de los Remedios. El río Chico de los Remedios, debido a la tala inmoderada de los montes de Las Cruces y Atlapulco, los manantiales de Agua de Cochinos, la Castañeda, el Agua Nueva de Los Ajolotes, Las Peñuelas, El Teponaztle,

las del monte Del Ángel y el Molino Blanco, en la década de los sesenta, casi se perdieron y mermó a tal grado el caudal del antiguo río Chico de los Remedios, que su cauce tuvo que ser unido al del río Grande del mismo nombre. Desciende por Huixquilucan donde se le adicionan los ríos Maxidó y Nadó, pasa por la fabrica de Río Hondo, donde ha sido canalizado en parte y conducido al antiguo cauce del río Cuautitlán, que a través del Tajo, luego al Pánuco y finalmente al Golfo de México.<sup>42</sup>

El territorio de Naucalpan carece de lagos, lagunas y presas naturales. Las existentes son artificiales y lejos de ser benéficas se han convertido en lo contrario al volverse zonas de contaminación ambiental. Las principales presas son las siguientes: San Lorenzo Tototlinga, Los Cuartos, Las Julianas, San Miguel Tecamachalco, La Colorada, Los Arcos, y El Sordo (véase Anexo 3, pág. 115).

En la década de lo setenta se habían perforado 28 pozos profundos, la mayor parte del agua que se extrae en la región procede del río Lerma, mediante el túnel de Ameyalco, que sale en Huixquilucan y se conecta al Sistema Naucalpan-Zumpango-Tlalnepantla. Uno de los tanques de almacenamiento y tratamiento del agua potable de Naucalpan de Juárez y sus colonias se encuentra ubicado en la margen oriente de la autopista Naucalpan-Cuajimalpa.

Por otro lado, el clima de Naucalpan está clasificado como templado subhúmedo. En algunas ocasiones se registran días muy calurosos y, en invierno, días bastantes fríos. La temperatura máxima asciende a 32.5 °C, la media es de 15 y la

---

<sup>42</sup> Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, op. cit. pág. 24.

mínima de 3.4. La precipitación pluvial (lamentablemente desaprovechada) es, en su máxima, de 1244 mm, en la media de 807, y en la mínima de 570. El promedio anual de lluvias es de 121 días entre los meses de mayo y septiembre. Las heladas son variables y, cuando suceden, es entre los meses de noviembre a febrero.<sup>43</sup>

En cuanto a la población, el crecimiento demográfico refleja el avance que ha tenido el municipio de Naucalpan a través de los años acentuándose a partir de 1960. En el año 1770, el número de habitantes ascendía a 6,311, mientras que durante el periodo de 1889-1893, los resultados del censo de población de la municipalidad de Naucalpan arrojaron los resultados de 7,389 habitantes. En 1930, el municipio tenía 9,809 habitantes de los cuales 2,280 habitaban en la cabecera municipal; pero en 1960, Naucalpan tenía ya 85,826, y en 1970, 382,184.<sup>44</sup>

Este crecimiento demográfico en Naucalpan de la segunda mitad del siglo XX se debió, por un lado, al desbordamiento de la zona industrial y residencial del Distrito Federal hacia las áreas colindantes del Estado de México; por otro lado, estuvo determinado por el proceso migratorio, situación que se refleja en el hecho de que para 1990, 52.43% de su población nació fuera del Estado de México. La disminución de la corriente migratoria contribuyó en la década de los ochenta a la estabilización del perfil demográfico del municipio, situación que se refleja en que el 9.38% habían nacido fuera del municipio, cifra notablemente inferior al 52.43% antes mencionado.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Puga Espinosa Cristina, México, la modernización contradictoria. Edit. Alhambra Mexicana. México, 1995. pp. 69-72.



De acuerdo a los datos reportados en el año 2000 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la población registrada en Naucalpan de Juárez era de 857,511, de los cuales 414,029 fueron hombres y 443,482 mujeres.<sup>46</sup> La población económicamente activa de 12 años en adelante representa el 53.3 por ciento.<sup>47</sup>

Los fenómenos de emigración e inmigración son muy frecuentes dada la cercanía de la Ciudad de México y por ser una zona industrial de las más importantes del país. Mucha gente de los municipios aledaños y de la ciudad de México se traslada diariamente para laborar en dicha zona industrial, al terminar su jornada retornan a sus hogares. Por esta razón laboral, mucha gente decide cambiar y mantener su domicilio en Naucalpan, integrándose así a la población del municipio.

## **2.2. Repaso histórico.**

Tlatilco es la cultura más antigua que habitó lo que hoy es el municipio de Naucalpan de Juárez durante los años 1700 a.C.; después de ochocientos años llegaron a esta zona los Olmecas. La mezcla de estas culturas dio como resultado la inyección de sangre nueva y elementos culturales más avanzados que la hacen evolucionar. Para entonces, el territorio era conocido con el nombre de Otocampulco.

---

<sup>46</sup> INEGI, Anuario estadístico del Estado de México, 2000, p. 127.

<sup>47</sup> <http://www.edomex.gob.mx/naucalpan.html>

En el siglo XV, con la expansión territorial del Imperio Azteca, Otocampulco fue conquistado y renombrado "naucalpan", palabra nahualt que significa "lugar de las cuatro casas". Nau que deriva de nahui que quiere decir "cuatro", cal deriva de calli, que quiere decir "casa", y pan, se debe interpretar como "en" o "lugar". Así pues, Naucalpan significa "Lugar de las Cuatro Casas".<sup>48</sup>

Durante la conquista española, resalta el acontecimiento en donde Hernán Cortés y sus aliados, salen huyendo de Tenochtitlan pasando por Naucalpan hasta el Cerro de los Remedios, dejando abandonada la escultura de una Virgen al pie de un maguey, la que hoy en día es conocida como la Virgen de Nuestra Señora de los Remedios y donde años más tarde se edificó el Santuario del mismo nombre.

Durante la época de la Colonia, a Naucalpan se le dio el nombre de San Bartolomé o San Bartolo Naucalpan, cuya importancia creció debido a su localización geográfica, ya que era un lugar de paso por el centro y norte del Virreinato. La explotación de la cantera fue de gran importancia ya que proveyó de materiales a muchas construcciones de la Ciudad de México del siglo XVI. Paulatinamente se edificaron mesones, molinos, herrerías, minas de arena y de cantera, ladrilleras y reparadoras de carruajes, comenzando a crecer el comercio en diferentes ramos.

Entre los siglos XVI y XVIII, se realizaron diversas construcciones religiosas como el Santuario de los Remedios, la iglesia de San Lorenzo Totolinga y la parroquia

---

<sup>48</sup> Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, op. cit. pág. 14.

de San Bartolomé. De las construcciones civiles sobresalen el Acueducto de los Remedios y las torres conocidas como Los Caracoles.

En 1824, consumada la Independencia, el territorio del Estado de México quedó dividido en ocho distritos con sus correspondientes partidos y pueblos con ayuntamiento; en consecuencia, el actual municipio de Naucalpan se erige como tal el 26 de enero 1826.<sup>49</sup>

Es importante señalar que durante el gobierno del Presidente Juárez se inauguró la fábrica de Hilados de Río Hondo en 1869, hecho relevante en la historia económica del municipio. Durante el siglo XIX e inicios del XX, Naucalpan fue eminentemente agrícola y ganadero, con actividades también de alfarería y elaboración de tabique y de ladrillo. Existían grandes haciendas, varias de ellas establecidas durante el periodo que abarca los siglos XVI y XVIII. De las construcciones civiles del siglo XIX destacan el Puente de Santa Cruz, concluido en 1871 y que sirvió para intercomunicar a los pueblos de Naucalpan.

Para 1899 el presidente Porfirio Díaz decretó los límites actuales del Distrito Federal y a partir de esa fecha Tlalnepantla y Naucalpan continuaron perteneciendo al Estado de México. En la época porfirista además de la Fábrica de Hilado de Río Hondo, contaba con el Molino de Trigo que molía hasta 120 cargas diarias y la fábrica de hilazas La Abeja, en el pueblo de Atoto, la cual contaba ya con maquinaria hidráulica. Para agosto de 1908, siendo presidente municipal Manuel Ramírez se estableció el

---

<sup>49</sup> Ibid.

alumbrado eléctrico, hecho que dio un gran impulso al desarrollo de Naucalpan. Este proceso de industrialización de Naucalpan se vio detenido por la Revolución Mexicana, pero prosiguió a partir de los años cuarenta.<sup>50</sup>

A partir de la década de los cuarenta, los gobernadores Isidro Fabela, Alfredo del Mazo Vélez y Salvador Sánchez Collín, sentaron las bases para lo que sería el desarrollo urbano e industrial de Naucalpan de Juárez. Para Ricardo Cervantes las razones principales para que se diera dicho desarrollo fueron:<sup>51</sup>

1. Las necesidades generadas por la Segunda Guerra Mundial.
2. Por su cercanía al Distrito Federal y su acceso a la carretera a Querétaro, Naucalpan fue un sitio estratégico.
3. El Departamento del Distrito Federal expidió una ley que prohibió la creación de nuevos fraccionamientos dentro de sus límites geográficos.
4. El gobierno de Isidro Fabela decretó una ley que promovió la industrialización en el Estado de México y exentó de impuestos a las industrias que se establecieran en su territorio.
5. La necesidad de casas habitación para los trabajadores se convirtió en presiones para ocupar las tierras ejidales para construir fraccionamientos.

---

<sup>50</sup> Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, op. Cit. pp.95-99

<sup>51</sup> Ibidem, pág. 97.

Paralelamente al creciente establecimiento de Industrias en Naucalpan, se presentó el problema del aumento de la población, atraída por la esperanza de conseguir trabajo en las fábricas que se iban estableciendo. Surgió así el grave problema de los fraccionamientos y de los fraccionadores, que en muchas ocasiones despojaron a los campesinos ejidatarios de sus tierras o defraudaron a quienes necesitaban de un lugar para vivir.

Por otro lado, recordemos que los gobiernos de Cárdenas, Ávila Camacho, Alemán Valdez, Ruiz Cortines y López Mateos "mantuvieron una política que favoreció la natalidad y alentó moderadamente la migración, lo cual contribuyó a que entre 1950 y 1970 el crecimiento demográfico de México haya sido uno de los más grandes del mundo".<sup>52</sup>

En 1957, durante la gestión del Gobernador Salvador Sánchez Colín y del presidente Municipal J. Guadalupe Navarro Montes de Oca, se inició la construcción de Ciudad Satélite, con el nuevo criterio de entidad urbana autónoma organizada con estructura autosuficiente y con límites máximos de crecimiento. Por otra parte, algunas dependencias federales construyeron en los años sesenta fraccionamientos habitacionales para sus trabajadores, como fue el caso de PEMEX y de la Defensa Nacional, entre otras, surgieron así fraccionamientos como Los Pastores y Héroes de la Revolución (El Huizachal).

---

<sup>52</sup> Puga Espinosa Cristina, op. cit. pág. 68

El desarrollo industrial y habitacional de Naucalpan trajo aparejado el crecimiento de los sectores comercial y de servicios, que consolidó aún más su estructura urbana. Así, para la década de los años cincuenta Naucalpan ya era uno de los municipios más poblados e industrializados del país.

En 1957, se inició el proyecto para construir un centro comercial que cubriera las necesidades primarias de la población local. Fue en 1963, cuando un grupo de arquitectos mexicanos realizaron un completo estudio sobre las posibilidades de éxito, que culminó con la inauguración en los años setenta del Centro Comercial de Plaza Satélite, convirtiéndose tiempo después en uno de los principales centros comerciales del país.<sup>53</sup>

En 1960 surge la fuerte y participativa Asociación de Colonos de Ciudad Satélite, a la que le siguió la aparición de diferentes asociaciones de colonos. Con ello Naucalpan fue de los municipios pioneros en contar con una amplia participación comunitaria en cuestiones del desarrollo del municipio.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Información proporcionada por el H. Ayuntamiento de Naucalpan, Noviembre de 2001.

<sup>54</sup> Ibid.

### **2.3. Organización actual del municipio.**

Naucalpan es uno de los municipios del Estado de México gobernado por el Partido Acción Nacional desde 1997; cuenta con una población de aproximadamente un millón de habitantes con una tasa de desempleo del 2.8 por ciento y un índice de marginación del -1.986, es decir, de acuerdo a cifras de obtenidas por el INEGI, ocupa el lugar número quince de los municipios menos marginados. Hay cinco parques industriales con empresas tanto nacionales como trasnacionales; y, existen importantes fraccionamientos residenciales.

#### **2.3.1. Organización política.**

En lo que concierne a su régimen interior, el municipio de Naucalpan de Juárez<sup>55</sup> se rige por lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en las leyes que de una y otra emanen, así como por el Bando Municipal y de los reglamentos que de él deriven, circulares y disposiciones administrativas que haya aprobado el cuerpo edilicio en pleno del ayuntamiento.

El marco jurídico está compuesto por los siguientes reglamentos: Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamento de Hacienda Municipal, Reglamento de Limpia, Reglamento de Seguridad Pública y el Reglamento de Panteones.

---

<sup>55</sup> El apellido "de Juárez" se lo otorgó el Congreso del Estado de México en mayo de 1976.

El municipio de Naucalpan de Juárez es una persona moral, investido de personalidad jurídica, patrimonio y gobierno propios, conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en las leyes federales y estatales, así como en los reglamentos municipales y demás disposiciones normativas que resulten aplicables.<sup>56</sup>

Con apego a los mandatos constitucionales, leyes y reglamentos en la materia, el ayuntamiento de Naucalpan cuenta con un presidente municipal de elección popular con funciones de tres años, y su cuerpo edilicio o cabildo, formado por tres síndicos y 19 regidores, un secretario y un tesorero.

Las autoridades municipales tienen competencia plena sobre el territorio del municipio y su población, así como en su organización política, administrativa y servicios públicos de carácter municipal.

La observancia del cumplimiento del Bando Municipal y de los reglamentos que de él deriven, así como los acuerdos que expida el Ayuntamiento, son obligatorios para las autoridades municipales, los vecinos, los habitantes, visitantes y transeúntes del municipio de Naucalpan, su infracción será sancionada conforme a lo que establezcan las propias disposiciones municipales.

---

<sup>56</sup> Bando Municipal 2002, publicado en la Gaceta Municipal, Año 2, No. 7, 5 de febrero de 2002.



Son fines de las autoridades del municipio de Naucalpan<sup>57</sup>:

1. Garantizar la tranquilidad, seguridad y bienes de las personas.
2. Garantizar la moralidad, seguridad, salubridad y el orden público.
3. Satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes mediante la adecuada prestación de los servicios públicos municipales.
4. Promover la integración social de sus habitantes.
5. Preservar y fomentar los valores cívicos y culturales para acrecentar la identidad municipal.
6. Fortalecer los vínculos de identidad propios de la comunidad mexiquense.
7. Fomentar entre sus habitantes el amor a México y la solidaridad nacional.
8. Lograr el adecuado y ordenado crecimiento urbano del municipio.
9. Lograr la participación ciudadana en el desarrollo de los planos y programas municipales.
10. Promover el desarrollo cultural, social y económico de los habitantes de la municipalidad.
11. Preservar el ambiente y la ecología en el municipio.

### **2.3.1.1. Autoridades locales.**

A finales de noviembre de 1996 los Consejos Electorales y el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, concluyeron la calificación electoral de los 122 municipios que integran el Estado de México para el período 1997-2000, y si bien

---

<sup>57</sup> Bando Municipal 2002, op. cit.

se confirma el liderazgo del Partido Revolucionario Institucional, aparecieron con mayor fuerza el Partido de la Revolución Democrática y Acción Nacional, quienes ganaron 25 y 22 (entre ellos Naucalpan para el Partido de Acción Nacional, primer periodo panista después de ochenta años de gobierno priísta) ayuntamientos, respectivamente, los cuales concentran poco más de 50% de la población estatal.<sup>58</sup>

En las elecciones del 2 de julio de 2000, la población naucalpense ratificó al Partido de Acción Nacional al frente de la administración municipal para el periodo 2000-2003, que por segunda vez consecutiva gobierna el municipio de Naucalpan (véase Anexo 4 para observar la cronología de presidentes municipales de origen priísta a partir de 1917, pág. 116). Con apego a los mandatos constitucionales, leyes y reglamentos en la materia, el Ayuntamiento actual de Naucalpan de Juárez consta de un presidente municipal, tres síndicos y 19 regidores, de éstos actualmente 11 son del PAN, cinco del PRI, dos del PRD y uno del PVEM.

### **2.3.2. Organización social.**

La mayoría de los obreros, empleados y trabajadores se encuentran agrupados en sindicatos o asociaciones, los cuales ostentan el nombre de la empresa donde laboran.

Por su parte, los ciudadanos del municipio se encuentran organizados en su mayoría por Consejos de Participación Ciudadana, que existen uno por cada pueblo

---

<sup>58</sup> Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, op. cit. pág. 57

(18), colonia (119) y fraccionamiento residencial (71). A su vez, la zona residencial tiene registradas 45 asociaciones de colonos.

Por cada pueblo, colonia o fraccionamiento residencial existe un Presidente de Consejo de Participación Ciudadana además de un Delegado municipal.<sup>59</sup>

### **2.3.2.1. Problemas sociales.**

Las condiciones sociales en Naucalpan causan serios desequilibrios por la existencia de comunidades con altos niveles socioeconómicos (educativos, urbanización, servicios públicos oportunos) y por otro lado existen comunidades con gran marginación (pobreza, con bajos niveles educativos, alta tasa de desempleo, deficiencia en los servicios públicos y en la seguridad pública). Por su lado la gran cantidad de asentamientos irregulares generan alta demanda en los servicios públicos (agua, alumbrado, drenaje y pavimentación).

Un problema que afecta al municipio de Naucalpan es la falta de ordenamiento al comercio en la vía pública, índices delictivos elevados e ineficacia de la autoridad para enfrentarlos.

---

<sup>59</sup> Información proporcionada por la Dirección de Gobierno del H. Ayuntamiento de Naucalpan, Noviembre de 2001.

Por otro lado, la drogadicción y el alcoholismo son problemas que también están presentes en la población de Naucalpan. En las zonas más marginadas (las colonias populares de las zonas altas y alejadas del centro de Naucalpan) el problema de la drogadicción se observa con mayor regularidad, así como es común ver algunos grupos de jóvenes que ingieren bebidas embriagantes los fines de semana.<sup>60</sup>

En contraste, uno de los problemas que mayor atención ha tenido es el de los discapacitados, los cuales reciben atención permanente en instituciones especializadas que se encuentran dentro del municipio de Naucalpan. En la colonia La Mancha, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal tiene su centro de educación especial "Arcoiris", por medio del cual se brinda atención a niños y jóvenes hasta de 19 años. En este centro se estudia cada una de las características para después establecer un programa de trabajo especializado para cada niño o joven discapacitado que cubra las necesidades particulares.<sup>61</sup>

El 30 de julio de 2001 dieron inicio las actividades del Instituto de Atención a la Discapacidad "Ollin Yoliztli" (Vida y Movimiento), que otorga 5 mil 500 consultas y 16 mil 500 terapias al año. Por otro lado, el DIF Naucalpan mantiene en operación 9 estancias infantiles donde se brinda atención pedagógica a más de 600 niños anualmente.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, op. cit. págs. 36 y 37

<sup>61</sup> "Apoyará la APAC a menores discapacitados de Naucalpan", en El Sol de Toluca, 14 de julio de 1998. P. 8-A, citado por Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, op. cit. pág. 36

<sup>62</sup> Contreras Frenández Eduardo, Primer Informe de Gobierno 2000-2003, pp. 12-13.

### 2.3.3. Sector salud.

El sector oficial y el privado, aun cuando enfocados al mismo fin común, que es la salud humana, el ramo que abarca esta necesidad social se halla en Naucalpan de Juárez atendido por grupos e instalaciones profesionales de diferentes clasificaciones, entre las que se enumeran hospitales, clínicas, centros especializados que en conjunto actualmente suman 62 instalaciones, de acuerdo con su ámbito correspondiente, por el sector oficial y la iniciativa privada. Por tanto, la mayoría de los habitantes del municipio, goza de la cercanía de algún centro de salud (público ó privado) y los asegurados acuden a la institución de la que son derechohabientes.

Dada la conjunción de los dos sectores, actualmente se cuenta con 850 camas; 470 son del sector oficial y 380 de la iniciativa privada y 1064 médicos laborando en las instituciones públicas del sector salud al 31 de diciembre de 1996, de acuerdo con los datos oficiales proporcionados.<sup>63</sup>

Por otra parte, es muy difícil determinar la cantidad diario de agua del sector salud en el Municipio y más aún determinar si liquidan el consumo, dado que el OAPAS sólo tiene un padrón de usuarios en zona habitacional e industrial.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Información proporcionada por el OAPAS, Noviembre de 2001.

### 2.3.4. Educación.

No obstante el notable avance que el Ayuntamiento de Naucalpan ha logrado en materia educativa, es innegable la penosa presencia de un elevado analfabetismo. El Estado de México cuenta con el 9% del analfabetismo nacional, por su parte el municipio de Naucalpan el 4.3% estatal.<sup>65</sup> Las campañas permanentes de alfabetización para adultos han sido efectivas, pero desafortunadamente no tienen la respuesta que se esperaba de los analfabetas.

La estadística de la educación en Naucalpan, sin ser fenómeno extraordinario, sí es apreciablemente amplio. Sin cuantificar la población escolar de algunas instituciones, tales como escuelas de computación, de turismo, comercial, danza, teatro, canto, idiomas, pintura y la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, entre otras, el gran total de dicha población ascendió, en noviembre de 1996, a 291 mil 157 alumnos. Esta suma va desde centro de atención a niños atípicos hasta la población de los centros de educación superior.<sup>66</sup>

La distribución de instituciones educativas es actualmente la siguiente: cuatro centros de niños atípicos, 138 jardines de niños, 303 escuelas primarias, 126 escuelas secundarias, 9 telesecundarias donde no participa la iniciativa privada, 92 escuelas preparatorias, 3 bachilleratos, 9 centros de educación tecnológica, 6 centros de

<sup>65</sup> <http://www.edomex.gob.mx/naucalpan/hml>.

<sup>66</sup> Servicios Educativos Integrados al Estado de México. Dirección General de Planeación Educativa. Departamento de Estadística. INEGI. Anuario Estadístico del Estado de México. 1997.

capacitación obrera, 2 escuelas de educación normalista y 14 instituciones de educación superior.<sup>67</sup>

Durante el año 2001, el OAPAS realizó las campañas de difusión sobre "Ahorro y uso eficiente del agua", dirigida a los niños de escuelas públicas de 5° y 6° grado, en donde se les invita a participar en el concurso en donde expresen imágenes y pensamientos sobre el uso eficiente del recurso, además ayuden a crear conciencia en los adultos, lográndose la participación masiva de niños.<sup>68</sup>

Existen, además de numerosos institutos de computación, danza, teatro, canto, música, pintura, idiomas, una escuela de enfermería, 10 academias comerciales, 3 academias de belleza, una academia de música y una escuela de turismo, todas con un número variable tanto de alumnos como de maestros.

La cantidad de agua que consumen las escuelas públicas es muy difícil determinar, en cambio las escuelas privadas que regularmente se encuentran en zonas habitacionales cuentan en su mayoría con su medidor de agua, y por tanto es más fácil para el OAPAS recuperar la cuota.

---

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Informe OAPAS, 2001, pág. 10.

### **2.3.5. Organización económica.**

Naucalpan aparece en cuarto lugar en unidades económicas del Estado. Es el municipio que ofrece el mayor número de empleos formales de todos los municipios del Estado de México. Esto se debe a que, en comparación con Ecatepec y Nezahualcóyotl, Naucalpan cuenta con más empresas comerciales e industriales establecidas legalmente, mayores vías de comunicación y el 57 por ciento de la población está en edad productiva, siendo este indicador una clave para explicar el alto potencial económico del municipio.

#### **2.3.5.1 Comunicación.**

Naucalpan es uno de los municipios conurbados mejor comunicados ya que cuenta con amplias avenidas y calles, teléfonos, radio, televisión, prensa y otros medios de comunicación.

La mayoría de las vías, avenidas y carreteras conducen a la Ciudad de México. No hay espacio de su territorio que no tenga una vía moderna hacia las demás ciudades del país, los aeropuertos y puertos del mar. La extensión de las vialidades de Naucalpan es 77.20 kilómetros.<sup>69</sup> Esta ventaja tiene excepciones, y es que no hay ningún lugar en donde la densidad del tránsito vehicular no sea un fenómeno desesperante.

---

<sup>69</sup> Centro SCT, México, Unidad de Programación y Evaluación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de México. Junta de Caminos. Citado por Cervantes Zebadúa Ricardo, op. cit. pág. 65.



Muy cerca del Palacio Municipal se encuentra una de las vías más transitadas del país: la autopista a Querétaro que, además de captar la corriente vehicular de 19 estados del norte del país, acumula el tránsito de todos los municipios del Estado de México que se extienden a lo largo de la mencionada carretera.

Naucalpan cuenta con muchas otras vías, tales como la Vía Gustavo Baz que lo une con Tlalnepantla, Cuautitlan y Ecatepec; la Avenida 16 de septiembre que lo une al Distrito Federal, la carretera Naucalpan-Toluca, Naucalpan-Huixquilucan, Naucalpan-Tepatlatxco-Jilotzingo y Circuito Circunvalación-Poniente.

En esta infraestructura de vialidades se observa la falta de ordenamiento del servicio de transporte público que afecta a las principales avenidas del municipio de Naucalpan.

Por otro lado, en todo el territorio municipal se encuentra distribuida la red telefónica, sólo está en vías de expansión en las zonas de la periferia y nuevos asentamientos. El sistema es automatizado y la clave LADA es igual que la de la ciudad de México. El municipio cuenta con 13 centrales telefónicas, 165 mil 912 líneas telefónicas y mil 532 teléfonos públicos con toda la red equipada con fibra óptica.<sup>70</sup>

Como forma parte de la conurbanación de la Ciudad de México, en todo el territorio de Naucalpan se escuchan y captan las frecuencias de la radio y televisión del

---

<sup>70</sup> Ibid.

Distrito Federal y goza de la nitidez en la captación, en algunas ocasiones hasta con rudimentarias antenas.<sup>71</sup>

En toda la municipalidad se encuentran múltiples puestos de periódicos y revistas que expenden todas las publicaciones que se editan en las ciudades de México y Toluca. En Naucalpan pueden leerse no sólo los impresos locales y panfletos de distribución gratuita, también pueden adquirirse revistas. En cuanto a los de interés regional, hay 13 publicaciones de diferentes formatos, tales como *Criterio*, *Ecos*, *Radar*, *Acontecimientos* y *Meridiano Nacional*.<sup>72</sup>

#### 2.3.5.2. Comercio.

En Naucalpan de Juárez existe uno de los núcleos comerciales más importantes y mejor organizados del país. Se trata de Plaza Satélite, donde funcionan las firmas bancarias más importantes de México y las de los centros comerciales de mayor prestigio y renombre de nuestro país.

Además, la comunidad del municipio cuenta con 34 mercados públicos, 49 tianguis autorizados, 9 mil 599 establecimientos comerciales diversos, 704 comercios mayoristas, 8 mil 895 al por menor y mil 877 restaurantes, el comercio informal y no autorizado es incalculable.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, op. cit. pág. 67.

<sup>72</sup> Ibid. pág. 69.

<sup>73</sup> Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno del Estado, Dirección General de Abasto y Comercio, Subdirección de Información para el Abasto y el Comercio. Citado por Cervantes Zebadúa Ricardo Poery. op. cit. pág. 72.

Debido a la variedad y magnitud de las ocupaciones comerciales de Naucalpan de Juárez, aquí funcionan todas las cámaras de comercio que las leyes y reglamentos en la materia mencionan y permiten, así como, bajo los mismos requerimientos, muchas otras agrupaciones de comerciantes.

El comercio es la segunda fuente de ingresos del municipio, después de la industria. La Cámara de Comercio local cuenta con cerca de cuatro mil miembros, pero el padrón no oficial es de unos 15 mil comercios. De éstos, una parte está en la economía informal y otra es legal, pero no la tienen registrada.<sup>74</sup>

El OAPAS informó el 12 de enero de 2001 que ha restringido al máximo el servicio de agua potable a 300 comercios, viviendas e industrias que se han negado al pago de este servicio. La cantidad adeudada supera los 3 millones de pesos.<sup>75</sup>

### **2.3.5.3. Industria.**

Actualmente, Naucalpan de Juárez se considera, después del Distrito Federal, una de las zonas con mayor desarrollo industrial en todo el país y de todos los municipios del Estado de México. En su territorio se encuentran asentadas mil 145 empresas pequeñas, 286 de exportación, 270 medianas, 267 de inversión extranjera y

<sup>74</sup> Revista Proceso, No. 1046, 17 de noviembre de 1996, pp. 23

<sup>75</sup> Periódico El Universal, viernes 12 de enero de 2001., pág. B7.

187 grandes empresas incluyendo importantes franquicias y compañías internacionales.<sup>76</sup>

De la información obtenida se desprende que las industrias de mayor importancia son la textil, las metálicas, las de alimentos, las mineras, eléctricas, de la construcción, farmacéuticos, productos de cuidado personal, químicos y manufacturas en general. Estos productos tienen como destino satisfacer el mercado nacional y los mercados internacionales de Estados Unidos, Centro y Sudamérica.

La producción industrial de Naucalpan constituye una de las mayores fuentes de ingresos para el municipio y para el propio Estado de México. Tan sólo las industrias ubicadas en el territorio de Naucalpan aportó en el año 2000 el 18.41 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) estatal<sup>77</sup> y produce una quinta parte de los bienes y servicios de la entidad. Además, contribuye con 1.91 por ciento del PIB nacional<sup>78</sup>, con lo que este municipio supera a 18 estados de la república mexicana, entre ellos Durango, Hidalgo, Tabasco, Tlaxcala, Guerrero, Chiapas y Querétaro.<sup>79</sup>

Las factorías se encuentran ubicadas en los parques industriales de Alce Blanco, La Perla, Industrial Atoto, Tlatilco, Industrial Naucalpan y Parque Industrial

---

<sup>76</sup> Información proporcionada por la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico del H. Ayuntamiento de Naucalpan. Noviembre de 2001.

<sup>77</sup> Estimación de la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico, H. Ayuntamiento de Naucalpan. Calculando el promedio de una serie de datos en millones de pesos a precios de 1980. Tomados de Jesús Salgado Vega, Estado de México, Evolución Socioeconómica 1989-1993. UAEM. Publicados en: Indicadores básicos para la planeación regional, Gobierno del Estado de México. 1997.

<sup>78</sup> Estimación de la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico, H. Ayuntamiento de Naucalpan. Suponiendo constante la participación promedio de Naucalpan al PIB del Estado.

<sup>79</sup> Revista Proceso, op. cit. pág. 22

Naucalpan. Estas empresas se hallan afiliadas a las organizaciones nacionales que les corresponde, a organismos locales y la Asociación de Industriales del Estado de México.

Son cuatro pozos (Ahuizotla, Alce Blanco Municipal, Alce Blanco 205 y San Andrés Atoto) los que suministran agua a las zonas industriales antes citadas, arrojan 861,553 m<sup>3</sup> de consumo durante el primer trimestre del año 2002<sup>80</sup>, siendo muy difícil determinar si es cubierto en su totalidad el pago a pesar de que en su mayoría las industrias tienen medidor.

#### **2.3.5.4. Vivienda.**

La diversidad de tipos de vivienda no se pueden englobar en un solo tipo, las hay desde improvisadas hasta residencias con abundancia de servicios. Se considera que en el año 2000 había alrededor de 205 mil 130 viviendas de diferentes tipos, clases y condiciones que constitulan el hogar de 857 mil 511 naucalpenses, con un promedio de ocupantes de 4.2 personas.<sup>81</sup>

Sin embargo, en el panorama gris cemento de las colonias populares de Naucalpan se presenta el fenómeno de hacinamiento, que se traduce en un aumento de habitantes por vivienda, ya que moran hasta veinte personas en casas de 120 metros cuadrados donde antes vivían siete.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Información proporcionada por el OAPAS, Junio de 2002.

<sup>81</sup> Información proporcionada por el H. Ayuntamiento de Naucalpan, noviembre de 2001.

<sup>82</sup> Periódico El Universal, Lunes 17 de diciembre de 2001, pág. B19

Del total de viviendas, 195 mil 317 viviendas (que representan el 95.21 por ciento) cuentan con agua entubada; 197 mil 980 (96.51 por ciento) cuentan con energía eléctrica; 194 mil 837 (94.98 por ciento) cuentan con drenaje conectado a la red pública, fosa séptica o al río.<sup>83</sup>

A pesar de que el 95.21 por ciento del total de viviendas tienen agua entubada, no sucede así con el medidor de agua. La zona residencial de Lomas Verdes, Echeagaray, Satélite, Zona centro de Naucalpan y zonas adjuntas cuentan en su mayoría con medidor y por tanto es más probable recuperar la cuota. Por lo contrario, la zona habitacional popular que consume más del 53 por ciento del total de agua que proporciona el OAPAS en su mayoría no tienen medidor y en algunos casos existen tomas clandestinas.

La zona habitacional del municipio de Naucalpan consume 8'112,786 m<sup>3</sup> de agua en un mes, considerando las fuentes de suministro a la Planta Madín, Lerma Cutzamala, Toma IV Cutzamala y treinta pozos de la municipalidad.

---

<sup>83</sup> <http://www.edomex.gob.mx>. op . cit.

## **2.4. Abasto de agua.**

El agua que consume el municipio de Naucalpan recorre más de 127 kilómetros y es necesario bombearla a 1103 metros de altura desde algunas presas del Estado de México y Michoacán. Este sistema de bombeo que hace la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM) en el Sistema Cutzamala, hace que el costo de cada metro cúbico que llega al Valle de México sea muy elevado.

### **2.4.1. Descripción del sistema Cutzamala.**

Después de analizar los estudios por la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México y la Comisión del Plan Nacional Hidráulico, se determinó que las cuencas más viables para abastecer al Área Metropolitana de la Ciudad de México desde el punto de vista de su factibilidad hidrológica, técnica, política, social, económica y financiera eran las correspondientes a las cuencas altas de los ríos Cutzamala, Tecolutla y Amacuzac.

Se calculó también el costo medio por metro cúbico en cada proyecto y se determinó que el más viable era el de la Cuenca Alta del Río Cutzamala, pues brindaba la posibilidad de aprovechar la infraestructura existente del Sistema Hidroeléctrico Miguel Alemán y permitía satisfacer en menor plazo, la demanda de agua potable en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

A partir de las fuentes de aprovechamiento de agua conformadas por las presas Villa Victoria, Valle de Bravo, Chilesdo, Colorines y Temascaltepec (en proyecto), se desarrolló la infraestructura requerida para captar, elevar, potabilizar y conducir 24 m<sup>3</sup>/s hasta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Las obras del sistema se iniciaron en 1976 con la construcción del Túnel Analco - San José, para continuar tres años después con las correspondientes a la captación de Villa Victoria, que entró en funcionamiento en 1982, con un gasto medio de 4 m<sup>3</sup>/s. En 1985 se concluyen y entran en operación las obras para aprovechar 6 m<sup>3</sup>/s de la presa Valle de Bravo, cuya conducción requirió la puesta en marcha del túnel Analco - San José.

Hacia 1993 inicia la operación en la presa Chilesdo para obtener un gasto medio de 1 m<sup>3</sup>/s y en 1994 se dispone de la infraestructura para el aprovechamiento de 8 m<sup>3</sup>/s en promedio de la presa Colorines, con lo cual se cubrirán los incrementos en la demanda de agua potable originados por el crecimiento poblacional hasta el año de 1997.

Por otra parte, con la ejecución del proyecto para el aprovechamiento de 5 m<sup>3</sup>/s del río Temascaltepec, se dispondrá de los volúmenes requeridos hasta principios del próximo siglo.

El sistema Cutzamala utiliza las aguas de siete presas del Estado de México y del estado de Michoacán. En el Estado de México: Villa Victoria, Valle de Bravo, El



Tule, Ixtapan del Oro y Galeana; en Michoacán: Tuxpan, y El Bosque; y tiene en proyecto una estructura para aprovechar los escurrimientos del río Temascaltepec.<sup>84</sup>

Además, el sistema cuenta con seis plantas de bombeo que alojan en su interior conjunto de motores – bomba, válvulas de mariposa en la succión, válvulas esféricas en la descarga, juntas de compensación, conexiones y subestaciones eléctricas en el exterior para alimentar los motores. Cada planta de bombeo cuenta con una torre de sumergencia<sup>85</sup> y una de oscilación que son estructuras cilíndricas de concreto reforzado.<sup>86</sup>

El agua proveniente de las presas que integran el sistema llega a un tanque de concreto formado por dos cámaras donde se mezclan las aguas crudas; de éste las aguas se conducen a través de los canales Parshall, donde se mide el caudal y se inicia el proceso de potabilización al adicionar sulfato de aluminio como coagulante y cloro desinfectante y para controlar el desarrollo de organismos en las siguientes etapas del proceso.

Posteriormente, el agua se conduce a seis módulos de potabilización con capacidad de 4 m<sup>3</sup>/s cada uno, continuando el proceso en la sección de floculación, donde el agua se agita lentamente con paletas de eje horizontal accionadas por

---

<sup>84</sup> Comisión Nacional del Agua. Sistema Cutzamala. Agua potable para millones de mexicanos. Octubre de 1994, México, pág. 47.

<sup>85</sup> La función de las torres de sumergencia y de oscilación es minimizar el fenómeno conocido como golpe de ariete, que se produce tras el arranque o paro de los equipos de bombeo, provocando en las tuberías variaciones de la presión hidráulica que de no ser controladas provocarían rupturas o deformaciones en éstas.

<sup>86</sup> Comisión Nacional del Agua. Op. Cit. Pág. 51.

motores de 10 y 20 caballos de fuerza instaladas en 4 tanques, pasando a la sección de sedimentación, cuyos tanques están equipados con placas paralelas de asbesto y cemento separadas 5 centímetros entre sí y con una inclinación de 60 grados.

Estas placas propician la precipitación de los grumos de suspensión, depositándolos en forma de lodo en el fondo de los tanques, de donde son extraídos mediante un succionador suspendido de un flotador que los recorre longitudinalmente y descarga a un canal lateral para finalmente llevarlos a la planta de tratamiento de lodos.

Después de la sedimentación de lodos, el agua es conducida al área de filtración que consiste en 8 tanques conformados por lechos de grava y arena sílica con un fondo falso de losas con boquillas microrranuradas. La eficiencia de estos lechos es mantenida periódicamente mediante un proceso de retrolavado que consiste en inyectar agua y aire a presión en sentido inverso al flujo normal de filtrado del agua.

El agua descargada por los filtros es conducida al tanque de recepción de aguas claras que es una estructura de concreto reforzado dividida en dos cámaras con una capacidad de 48 mil m<sup>3</sup> cada una.

Una vez potabilizada, el agua se descarga en el tanque de aguas claras que sirve de regulador y da sumergencia a los equipos de la Planta de bombeo no. 5 mediante una tubería de acero. La Planta de bombeo no. 5 cuenta con 6 equipos de 4 m<sup>3</sup>/s y 3 equipos de 1.7 m<sup>3</sup>/s que permiten bombear distintos caudales de agua potable

para su envío a la Ciudad de México.<sup>87</sup> Con esta planta y mediante una tubería de acero se vence una carga de 174 metros hasta la Torre de oscilación número 5, el punto más alto de la conducción del sistema. A partir de aquí el agua fluye por gravedad a través de dos tuberías de concreto preesforzado que terminan en el portal de entrada del túnel Analco – San José.

En este tramo de la conducción se cruza la barranca Los Berros y el río Lerma mediante dos tubos-puente de acero con longitud de 210 y 63 metros respectivamente; aquí también se localizan las cajas rompedoras de presión denominadas Santa Isabel y Pericos. Contiguo a esta última caja se construyó el tanque de almacenamiento de agua potable Pericos de 200 mil m<sup>3</sup> de capacidad, del que parte una derivación hacia la Ciudad de Toluca. Asimismo, se construyó en el sitio denominado Cruz de la Misión una derivación hacia el acueducto Lerma.<sup>88</sup>

A continuación el agua fluye por el túnel Analco – San José hasta la lumbrera número 3 donde se inicia la distribución del líquido a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Como se puede observar, el funcionamiento del sistema se torna complejo en virtud de que el número de vasos a manejar implica que la cantidad de agua captada en cada cuenca tiene variaciones estacionales y anuales. Por otra parte, se debe aprovechar en forma económica el agua evitando derrames o sobreexplotación que

---

<sup>87</sup> Ibid. Pág. 56.

<sup>88</sup> Comisión Nacional del Agua. Sistema Cutzamala, op. cit. pág. 70.

ocasionarían el incumplimiento de los compromisos de riego y/o agua potable en la zona de influencia de la presa.

#### **2.4.2. Distribución del agua del Sistema Cutzamala.**

Para aprovechar el caudal proveniente del sistema se coordinaron las obras de recepción de agua en bloque entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Gobierno del Estado de México y el entonces Departamento del Distrito Federal, estableciéndose un sistema primario de distribución a la salida del túnel Analco – San José, inicia con una estructura de bifurcación localizada en la lumbrera número 3 de donde parten los Ramales Sur y Norte.

La parte Sur, denominada Acuaférico, está a cargo del Gobierno del Distrito Federal y abarca las delegaciones Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Tiáhuac.

El Ramal Norte se denomina Macrocircuito y su construcción está a cargo de la Comisión Nacional del Agua y el Gobierno del Estado de México. Este último Ramal, tiene por objetivo distribuir en forma adecuada los gastos provenientes del sistema, a fin de mejorar el servicio de agua potable en los Municipios conurbados del Estado de México.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Ibid. pág. 85.

La primera etapa del Macrocírculo está formada por 31.0 kilómetros de conducción. En sus primeros 12.5 km., desde la lumbrera número 3 del túnel Analco – San José, en el municipio de Huixquilucan, hasta la toma número 4 en el municipio de Naucalpan, está constituida por una conducción en túnel de sección tipo herradura de 3.50 metros de diámetro, con una capacidad de conducción de 11.0 m<sup>3</sup>/s.<sup>90</sup> A lo largo de su desarrollo se distribuye un gasto de 4.4 m<sup>3</sup>/s en las tomas La Mina, La Magdalena, El Olímpico y la Loma Colorada, ubicadas las primeras tres en el municipio de Huixquilucan y la última en el municipio de Naucalpan.

La conducción continúa con un tramo de tubería de concreto preesforzado de 2.50 metros de diámetro y 1 km. de longitud cuya construcción realizó el Gobierno Federal, siguiendo con una tubería de 6 km. de longitud construida por el Gobierno del Estado de México que termina en el Tanque Bellavista.

En este tanque se realiza una derivación para la distribución del líquido en el municipio de Naucalpan, formando parte de esta construcción los tanques de regulación los tanques Lomas Verdes, Lomas Verdes Alto y Diplomáticos.<sup>91</sup>

Los 11.5 km. restantes de esta primera etapa tienen una capacidad de 3.0 m<sup>3</sup>/s y están contruidos con tubería de 1.20 metros de diámetro. A lo largo de la conducción se encuentran ubicados los tanques San Javier, Atizapán III y Emiliano Zapata,

---

<sup>90</sup> Ibid. Pág. 87.

<sup>91</sup> Ibidem.

localizados en el municipio de Atizapán de Zaragoza, finalizando en este último tanque la primera etapa de distribución.<sup>92</sup>

Las derivaciones a los tanques San Javier y Atizapán III tienen diámetros de 45 y 60 cm. y longitudes de 1.1 y 2.8 km. respectivamente. Esta etapa, que alimenta parte de los municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza y Nicolás Romero beneficia en su conjunto a 2 millones 500 mil habitantes con una dotación promedio de 250 l/h/d.<sup>93</sup>

La segunda etapa del Ramal Norte, denominada Tanque Emiliano Zapata – Planta Barrientos – Tanque Coacalco, se encuentra en proceso de construcción y empieza en el municipio Atizapán, pasa por el municipio de Tlalnepantla y concluye en el municipio de Coacalco. Su desarrollo es de 25.0 km. de tubería de concreto preesforzado de 1.20 m. de diámetro.<sup>94</sup>

Esta conducción, a partir del Tanque Chalma, cuenta con la derivación hacia los tanques Bosques del Lago, Gemelos, Tanque 3, en el municipio de Cuautitlán Izcalli, con una longitud total de conducción de 13.5 km.

Considerando el aumento de población en la zona y el consecuente incremento en la demanda de agua, así como la necesidad de combatir las deficiencias actuales en la distribución del líquido, el proyecto contempla la ampliación del acueducto a partir de

---

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem.

la Planta Barrientos hacia el municipio de Ecatepec para distribuir una caudal de 3.6 m<sup>3</sup>/s en beneficio de un millón 200 mil habitantes más.<sup>95</sup>

Todo este sistema tiene un costo enorme y la infraestructura para traer un solo metro cúbico de agua por segundo hasta la zona metropolitana cuesta 666.3 millones de pesos a precios de 1997, costo similar a la construcción de un kilómetro del Sistema de Transporte Colectivo "Metro".<sup>96</sup>

La mayor parte del agua que se consume en el municipio de Naucalpan proviene de los sistemas Cutzamala (64%), Cutzamala Toma IV (7.2%), Presa MadIn (7.0%), y de pozos propios (21.6%). El Anexo número 5 (pág. 117) nos muestra un esquema del Sistema Cutzamala que aprovecha el agua de siete presas del Estado de México y Michoacán. Una parte del agua proveniente del Sistema Lerma, llega al tanque Naucalpan – Huixquilucan y se distribuye por las líneas altas por el tanque de bifurcación (véase Anexo 6, pág. 118). Las líneas altas constan de seis tanques de almacenamiento que surten a la mayor parte de la zona popular de Naucalpan.<sup>97</sup> Además del agua que llega de los acuíferos, Naucalpan cuenta con 59 pozos profundos que dotan al municipio de 649 litros por segundo, casi de 53 millones de metros cúbicos al año.

---

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Información proporcionada por el Organismo de Agua Potable. Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan, noviembre de 2001.

<sup>97</sup> Ibid.

### **3. La participación ciudadana en el municipio de Naucalpan. Origen y desarrollo.**

La grave situación financiera del Organismo de Agua Potable de Naucalpan que fue ocasionado por el subsidio en la tarifa fija del pago anualizado para los usuarios de la zona popular no ha permitido al Organismo realizar inversiones en la infraestructura hidráulica para mejorar los servicios que presta. El subsidio no puede ser eliminado abruptamente por lo que la estrategia ha sido establecer por consenso la cuota para el pago anualizado de las colonias populares donde se consume alrededor del 53 por ciento del total del agua que suministra el Organismo.

#### **3.1. El origen: el problema del agua.**

Por más de cuarenta años el crecimiento urbano del municipio de Naucalpan ha sido sin planeación urbana, y con ello se ha generado un sistema de distribución de agua potable deficiente, un sistema de drenaje actualmente obsoleto, un déficit en el volumen de agua recibido y una estructura tarifaria errónea.

En 1996, el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS) del municipio de Naucalpan tuvo un déficit operativo de 19 millones 449 mil 907 pesos a precios actuales, siendo apenas éste, el cuarto año de existencia del Organismo y el cuarto año consecutivo de resultados negativos.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Ibid.



Los acuerdos federales iniciados en 1997 con la Comisión Nacional del Agua (CNA) y la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM), obligan al OAPAS a una mayor eficiencia en facturación y recaudación. Por lo tanto, el OAPAS llevó a cabo acciones con el objetivo de mejorar la administración del Organismo e invertir en infraestructura para la distribución del agua con la construcción de un acueducto de 22 pulgadas de diámetro y ocho kilómetros de longitud desde la tubería del Sistema Cutzamala al tanque de Loma Colorada.<sup>99</sup>

A partir de entonces, (con el Partido Acción Nacional en la presidencia municipal) el Organismo asumió el incremento de cuotas para reducir el subsidio, lo cual provocó que comenzaran a presentarse inconformidades por las nuevas tarifas del consumo de agua: "Para protestar por el incremento en los pagos de agua potable, más de 400 vecinos de la zona popular marcharon por la Avenida Gustavo Baz hasta el palacio municipal. Encabezados por Mario Galicia de la Unión de Colonos de Naucalpan (UCONAC), los vecinos marcharon desde el Monumento al Obrero hasta la presidencia municipal, gobernado por el panista José Luis Durán".<sup>100</sup>

Es importante mencionar que para cobrar el agua el OAPAS de Naucalpan utiliza dos tipos de tarifas: las de servicio medido, para las que se fija el precio de acuerdo al volumen de agua consumido por el usuario, el cual se cuantifica con un medidor, y las de cuota fija que son aquellas en donde se paga un monto igual,

---

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Periódico El Universal, miércoles 9 de febrero de 2000, pág. B10.

independientemente del consumo que se realice. Este segundo tipo de tarifa, se emplea en la zona popular de Naucalpan.

El Organismo se ha visto forzado a cumplir compromisos de subsidios que se otorgan a la zona popular, que recibe agua en tandeos discontinuos (el tandeo del servicio de agua potable que se lleva a cabo en Naucalpan se debe a la recuperación del nivel de los tanques con que cuenta el OAPAS para suministrar del liquido a las colonias que se encuentran asentadas en partes altas, ubicadas incluso por arriba de dichos tanques, es decir, se tiene que esperar la noche para recuperar la cantidad de agua suficiente que permita suministrar a las partes altas) y que durante el ejercicio fiscal del año 2000, le significó al Organismo una pérdida de 30.6 millones de pesos, representando una reducción de 14.19% respecto a los resultados de ingresos del año de 1999: "Cada año, por disposición estatal, el OAPAS realiza descuentos de 10 por ciento, 8 por ciento y 6 por ciento por pronto pago, a quienes paguen en forma anualizada el consumo de agua durante los meses de marzo, abril y mayo".<sup>101</sup>

Armando Pérez Moreno, entonces director del OAPAS, informó que el Organismo ofrece descuentos especiales a jubilados, viudas y personas de la tercera edad que perciban ingresos menores a dos salarios mínimos, lo que da un total de 17 mil cuentas subsidiadas. Esto implica que se subsidie 40 millones de pesos al año, 6 millones tan sólo por pronto pago.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Periódico El Universal, martes 6 de marzo de 2001, pág. B12.

<sup>102</sup> Ibidem.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por otro lado, el agua que se consume en la zona popular está subsidiada, pues sólo se cobran 54 centavos por metro cúbico de agua, pese a que el costo es de cuatro pesos por cada mil litros.

Esta situación de crisis financiera que enfrenta el OAPAS se ha visto acrecentada para el año de 2001 por los siguientes motivos:

1. La política unilateral seguida por la CAEM, respecto de los incrementos de precios para el agua en bloque, en forma contraria de los acuerdos del Código Financiero publicado por la Legislatura del Estado.<sup>103</sup>
2. La terminación del Acueducto de la Toma III y el inicio de pago de recuperación de la inversión efectuada por la empresa constructora, situación que implica una obligación de pago que debe ser recuperada a través del pago de derechos que hagan los usuarios de esta obra, que se concentra en la zona popular exclusivamente.<sup>104</sup>

Las protestas de vecinos de la zona popular de Naucalpan continuaron aún en la nueva administración panista del Ingeniero Eduardo Contreras Fernández no sólo por el aumento de las cuotas sino además por la falta de agua: "...vecinos de la colonia popular México 68 marcharon a la presidencia municipal, para exigir dotación del vital líquido, al que colonos de otras comunidades rechazaron incrementos superiores al 6.5 por ciento en el cobro anual de agua potable".<sup>105</sup> En aquel entonces, el presidente

<sup>103</sup> OAPAS, Informe 2001. Pág. 3

<sup>104</sup> Ibidem

<sup>105</sup> Periódico El Universal, miércoles 21 de febrero de 2001, pág. B9.

municipal al recibir a los manifestantes, "señaló que el desabasto de agua potable no sólo en esta región sino en todo el municipio, se debe a que el gobierno estatal no ha cumplido con el convenio de entregar 400 litros por segundo adicionales en el año 2000 y 250 litros por segundo más en el 2001".<sup>106</sup> El Ayuntamiento, afirmó Eduardo Contreras, invirtió desde el trienio 1997 - 2000, 30 millones de pesos en la construcción de la Toma III del ramal norte del Sistema Cutzamala, sin embargo, la Comisión del Agua del Estado de México no ha cumplido con su compromiso de aumentar el caudal por lo que la nueva tubería esta sin usar.

Al respecto, Enrique González Isunza, entonces vocal ejecutivo de la CAEM, señaló que "los gobiernos municipales de Nezahualcóyolt, Naucalpan y Toluca dan largas a la Comisión de Agua del Estado de México para no pagar ni la deuda histórica ni la presente por consumo de agua en bloque, ayuntamientos que en conjunto adeudan más de 855 millones de pesos".<sup>107</sup> Agregó que la dependencia a su cargo negoció con la mayoría de los ayuntamientos del Estado de México el pago del agua en bloque suministrada, lo anterior bajo las instrucciones del gobernador Arturo Montiel Rojas (de origen priísta) para llegar a acuerdos por la vía del diálogo. Sin embargo, indicó que Nezahualcóyolt, municipio gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), debe a la CAEM más de 600 millones de pesos, mientras que Naucalpan y Toluca, gobernados por el Partido Acción Nacional, adeudan 190 y 65 millones de pesos, respectivamente, sin que las autoridades locales muestren

---

<sup>106</sup>

Ibidem.

<sup>107</sup>

Periódico El Universal, domingo 30 de septiembre de 2001, pág. B7.

disposición para pagar por lo menos los consumos de agua potable que realizan en la actualidad.<sup>108</sup>

Por otro lado, en la actualidad el padrón de usuarios de zona popular es deficiente en cuanto al registro de vecindades y cuartos de alquiler. El registro de viviendas que mantiene el OAPAS es indicador de que las derivaciones implican en la zona popular un 41.63 por ciento adicional sobre la base de los usuarios registrados.

A lo largo de cuatro años, el OAPAS ha emitido acuerdos de condonación y programas de regularización que no han dado frutos palpables. Sin embargo, el Estado de Resultados a la fecha contrasta notablemente con los ejercicios de años anteriores (véase el renglón respecto al año 2000 del siguiente cuadro), por lo que de no invertir la tendencia y recuperar los niveles de precios para derechos de agua y servicios, así como la recuperación de cartera vencida, cada vez será más complicado enfrentar las obligaciones de gasto corriente, anulando tres años de mantener un Organismo autosuficiente, ocasionando, así mismo reducir las partidas de mantenimiento de redes y de equipamiento a la infraestructura municipal.

---

<sup>108</sup> Ibidem.

**Comparativo de Estados Financieros al Cierre de Julio de 2001.**

| <b>AÑO</b> | <b>TOTAL DE INGRESOS</b> | <b>TOTAL DE EGRESOS</b> | <b>RESULTADO DEL EJERCICIO</b> |
|------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| 1996       | 129'973,587              | 149'423,494             | -19'449,907                    |
| 1997       | 169'438,696              | 140'983,274             | 28'455,422                     |
| 1998       | 213'692,276              | 173'849,696             | 39'842,580                     |
| 1999       | 257'953,671              | 207'335,453             | 50'618,138                     |
| 2000       | 221'350,586              | 251'921,453             | -30'570,867                    |
| 2001*      | 150'641,393              | 140'568,785             | 10'072,608                     |

Fuente: OAPAS, Informe 2001.

\*Estimado al mes de junio de 2001.

El entonces Director del OAPAS, Armando Pérez Moreno, señaló que traer el agua al valle de México cuesta 8.50 pesos el metro cúbico, mientras que en la zona popular los usuarios sólo pagan 54 centavos por cada litro que consumen y más de 26 mil 400 familias son deudoras.<sup>109</sup>

Esta situación de "usuarios deudores" se ha visto favorecida por las campañas políticas de todos los partidos políticos, que en la zona popular ofrecieron no pagar agua por un servicio irregular.<sup>110</sup>

De continuar los problemas financieros y de abasto por el incumplimiento de la Comisión del Agua del Estado de México de entregar 650 litros por segundo adicionales al 2001, afirma el director del Organismo, "podría derivar en una declaratoria de quiebra (del OAPAS) y a una grave crisis de desabasto de agua en todo el territorio

<sup>109</sup> Periódico El Universal, lunes 5 de marzo de 2001, pág. B8.

<sup>110</sup> Ibidem.

municipal".<sup>111</sup> Esta situación ha obligado a las autoridades del OAPAS, además del pago justo por el agua que se recibe en cada toma, iniciar un esfuerzo de racionalización y aplicar mayor atención al control y eliminación de fugas.

Para lograr lo anterior, el Organismo inició con las siguientes acciones:

1. Saneamiento de las cuentas de facturación en zonas residenciales, con la eliminación de las cuentas dobles y casas cerradas que registraban cargos por consumo.
2. Registro de consumidores que no pagan agua y que corresponden a Oficinas de Gobierno, Escuelas, Mercados e Iglesias.
3. Incremento en la recaudación que por diferentes fallas en medición se registraban erróneamente, así como la instalación de medidores electrónicos principalmente en la zona residencial, comercial e industrial. Durante el año 2001 se han instalado 9 mil 145 medidores, de los cuales 4 mil 383 son magnéticos y 4 mil 762 son electrónicos de lectura remota. Es importante mencionar que en este rubro se ha invertido la cantidad de \$ 864,652.00.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> OAPAS, Informe 2001, pág. 6

4. Dicha medida ha tenido resistencia por parte de la zona popular, ya que ésta tiene un precio uniforme que es sostenido por aquellos que consumen mayores cantidades de agua, mismos que se verían afectados en caso de pagar de acuerdo al consumo medido de sus tomas. Cabe destacar, que en la zona popular existen arrendadores, que en varios casos denunciados por los vecinos que arriendan las viviendas, cobran hasta \$100.00 al mes de agua por vivienda.<sup>113</sup>
5. Recuperación de adeudos de usuarios, con la instauración del programa de reducción al mínimo el suministro del agua potable a los usuarios que previamente habían sido requeridos, se logró la recuperación en el año 2001 la cantidad de 55 millones de pesos, en la mayoría de los casos se han elaborado convenios de pagos hasta el 30 de diciembre de cada año fiscal como fecha máxima para su liquidación, sin embargo el rezago que aún existe en este rubro es importante.
6. Al respecto, el OAPAS informó el 12 de enero de 2001 que ha restringido al máximo el servicio de agua potable a 300 comercios, viviendas e industrias que se han negado al pago de este servicio. Entre ellos, se encuentra el edificio del PRI municipal que no ha pagado sus consumos de agua potable desde de 1997 (fecha en que empezó a gobernar el Partido Acción Nacional) por un monto total de 1 millón 500 mil pesos.<sup>114</sup>
7. Modernización de instalaciones, modificando los sistemas de cobranza acordes al nuevo milenio y suministrando e instalando los equipos de

---

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Periódico El Universal, viernes 12 de enero de 2001, pág. B7.



cómputo de mayor capacidad, al tiempo de crear un reporte ejecutivo que permite el mejor control de la función administrativa.

El problema del agua no sólo es grave en el municipio de Naucalpan sino en todo el Estado de México, donde se consumen 40 metros cúbicos de agua por segundo, por lo que cada habitante en promedio utiliza 269 litros diarios. En las colonias populares de la zona alta de Naucalpan, el problema se agudiza ya que los vecinos sólo reciben menos de 100 litros por habitantes al día, cifra menor de lo que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS), que son 150 litros de agua al día.<sup>115</sup> Esta diferencia de litros diarios por habitante implica un uso irracional del recurso.

### **3.2. La consulta ciudadana.**

Desde el primer año de administración 2000 – 2003, el presidente municipal Eduardo Contreras Fernández, promovió la participación ciudadana con el fin de garantizar que las acciones del ayuntamiento coincidan con los deseos de la mayoría de la población.

Como un ejercicio democrático las autoridades municipales convocaron a la realización del Foro de Consulta Ciudadana sobre el establecimiento de los precios públicos para la tarifa de pago anualizado de cuota fija de la zona popular sujeta a tandeo irregular de acuerdo a la lista de 122 colonias, asentamientos y pueblos listados por el OAPAS.

<sup>115</sup> Periódico El Universal, Jueves 1 de marzo de 2001, pág. B9.

En su primera etapa, el día 4 de marzo de 2001, se hizo una amplia exposición de los problemas a los que se enfrenta el Organismo, mismos que de continuar con estas políticas de rechazo al pago del agua, instalación de medidores y sin aumento en tarifas anualizadas, llevarán al OAPAS a la imposibilidad financiera de prestar el servicio básico de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Los puntos más importantes que se tocaron en las dos sesiones del Foro de Consulta Ciudadana se reducen a la:

1. Eliminación de tandeos en el suministro de agua potable. Las decisiones de apoyar a la zona popular que recibe tandeo en forma irregular, hacen imposible lograr la regularización del suministro de agua potable en el municipio, al establecer la falta de pago o el pago reducido por el servicio de agua potable, alejamos cada vez más la posibilidad de llevar a cabo inversiones necesarias para poder suministrar eficientemente y a niveles de satisfacción a todos los usuarios del sistema, declararon las autoridades.
2. Resistencia a la instalación de medidores. Afirman directivos del OAPAS, "una vez más podemos analizar la realidad de la lucha por precios generalizados de aplicación uniforme en la zona popular, este sistema que es el más injusto, es sostenido por aquellos que consumen mayores

cantidades de agua, mismos que se verían afectados en caso de pagar de acuerdo al consumo medido de sus tomas".<sup>116</sup>

3. Eliminar el concepto del Artículo 130 inciso B-I del Código Financiero y no considerar las derivaciones de las tomas, pagando solamente una cuota por lote. La solicitud presentada, representa la eliminación potencial de 36 mil 474 pagos de derivación, que de obligar al OAPAS a aplicar una determinación de carácter generalizado, implica favorecer exclusivamente a los arrendadores que en varios casos rentan de 5 a 15 viviendas en un solo lote y se "dan el lujo de cobrar hasta \$100 al mes de agua por vivienda".<sup>117</sup>

Al término de esta primera etapa de la consulta ciudadana, en la cual participaron el Presidente Municipal, el Director General del OAPAS, los presidentes de los consejos de Participación Ciudadana, delegados, líderes de organizaciones vecinales de la zona popular, se acordó dar una semana para que los líderes de colonos acudieran a sus comunidades a pedir la opinión de sus vecinos y poder llegar con un voto decidido sobre seis opciones, que van de 6.5 por ciento, para pagar un total de 442 pesos al año, a 26 por ciento de aumento para quedar en 522.90 pesos por consumo anual de agua en 2001.

---

<sup>116</sup> OAPAS, Informe 2001, pág. 3.

<sup>117</sup> Ibidem.

La nueva tarifa quedó decidida en la segunda etapa de la consulta, estará sujeta además a un descuento de 10 por ciento en pago anual realizado en marzo; 8 por ciento en abril y 6 por ciento en mayo de 2001 o en su caso 30 por ciento aplicable a viudas, personas de la tercera edad, pensionados, discapacitados y personas físicas cuya percepción diaria no rebase dos salarios mínimos. "Aún en el caso de que la ciudadanía decidiera un incremento al pago anual de agua potable de 26 por ciento, es decir, pagar 522.90 pesos, se continuaría subsidiando en 35 por ciento el precio del agua",<sup>118</sup> afirmó entonces Eduardo Contreras Fernández presidente municipal de Naucalpan.

La segunda etapa de la consulta inició el domingo 11 de marzo del año 2001 con la opinión de los presidentes de Consejos de Participación Ciudadana de diversas comunidades quienes expusieron el resultado de cientos de encuestas que realizaron con sus vecinos respecto del monto en el que se debe ubicar el incremento de al pago anual por el consumo de agua.

Por ejemplo, Gloria Juandiego Monzón, presidenta del Consejo de Participación Ciudadana de la colonia Lomas de San Agustín, llegó con 670 cuestionarios de su comunidad, en donde más de 90 por ciento de los usuarios con tomas de agua registradas consideró justo un incremento de 6.5 por ciento al pago anual del agua con respecto de la tarifa que pagaron el año pasado, que fue de 415 pesos y 290 pesos para pensionados.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Periódico El Universal, Lunes 5 de marzo de 2001, pág. B8.

<sup>119</sup> Periódico El Universal, Lunes 12 de marzo de 2001, pág. B7.

A su vez José de Jesús Loredó García, de la colonia popular Valle Dorado, mientras portaba cientos de encuestas informó que 98 por ciento de sus vecinos acordó pagar un incremento de 6.5 por ciento respecto de la tarifa de 357 pesos que pagaron el año pasado; el 1.8 por ciento por un incremento de 6.5 por ciento sobre los 415 pesos de pago anual para la zona popular; y sólo 2 por ciento votó a favor de un incremento de 10 por ciento.<sup>120</sup>

En tanto Enrique Meza, de la comunidad de Casas Viejas y un grupo de vecinas de la colonia Minas afirmaron estar dispuestos a pagar 6.5 por ciento de incremento sobre los 415 pesos de pago anual para poder asegurar una distribución eficiente del agua.<sup>121</sup>

Posteriormente, el foro se vería interrumpido por un grupo de personas que pugnó, con gritos y empujones, a no pagar el agua que se consume en la zona popular.

Durante la segunda etapa del Foro de Consulta Ciudadana para establecer las tarifas del servicio de agua potable en zona popular, "el acceso fue libre y por ello, ingresaron personas no registradas en la anterior sesión quienes impidieron a gritos y empujones que los representantes vecinales emitieran la opinión de los colonos consultados durante esta semana".<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Ibidem.

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Boletín de prensa No. 504.

Después de que 24 presidentes de Consejos de Participación Ciudadana de diversas comunidades opinaron sobre los resultados de la consulta realizada en cada una de sus comunidades, el alcalde de Naucalpan Eduardo Contreras Fernández, señaló la necesidad de enseñar a la ciudadanía la cultura del pago, a fin de que el OAPAS pueda solventar los costos de operación para brindar aún más un mejor servicio y rechazó las actitudes de quienes impidieron la realización del foro.

Así, el presidente municipal decidió realizar la consulta por escrito durante los siguientes tres días de haber iniciado la consulta, con los 110 representantes de colonias populares que reciben agua por tandeo y sin medidor, así como con 10 líderes de organizaciones sociales y de partidos políticos quienes apelaron a su derecho de participar en dicha encuesta.

Ante ello, se acordó obtener la opinión de las comunidades a través de la Dirección General de Gobierno y que se realizará en los próximos tres días. Para ello se consultará a los 100 presidentes de Consejos Participación Ciudadana y a las organizaciones sociales registradas que acudieron a la primera etapa del foro. Según los resultados obtenidos se reunirá en una sesión el Consejo Directivo del OAPAS para someterlos a su consideración.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup>

Ibidem.

### 3.3. Resultado de la consulta ciudadana.

Al término de este ejercicio ciudadano, el Consejo Directivo del OAPAS, tomó en cuenta el producto de la consulta resumido en el formato de opinión que en su momento se emitió para recabar los compromisos, arroja un promedio consensado de 4.92 por ciento de incremento a la tarifa anualizada del pasado año 2000, de manera que pasaría esta de 415 a 435 pesos para el primer mes del programa del presente año del 2001.

Tanto para el presidente municipal como para la directiva del OAPAS, los efectos de este ejercicio democrático fueron positivos: "el Organismo obtuvo ingresos por 37 millones en mayo y 28 millones 157 mil pesos en junio".<sup>124</sup> Con ello, el propósito de incrementar los ingresos del Organismo se logra a través de un instrumento que legitima el aumento en las tarifas.

Al respecto, el nuevo Director General del OAPAS Raymundo Garza Vilchis, informó que para disminuir la cultura del "no pago" entre los contribuyentes, el gobierno municipal implementó una estrategia para resolver este problema, con la realización del foro ciudadano para consensar el incremento a la cuota de pago anualizado de agua en zona popular.

De esta forma, el Consejo Directivo escuchó la opinión de las diferentes comunidades de la zona popular y determinó un incremento de 4.92 por ciento, cuya

---

<sup>124</sup> Eduardo Contreras Fernández, Primer Informe de Gobierno 2000 – 2003.

estrategia ha dado resultados positivos, pues en el mes de mayo del año 2001 el OAPAS obtuvo ingresos por 37 millones de pesos; en el mes de junio, 28 millones, julio 36 millones, y hasta la primera quincena del mes de agosto los ingresos fueron superiores a los 18 millones de pesos.<sup>125</sup>

Con estas cifras, informó el alcalde de Naucalpan, en los primeros seis meses de 2001 se lograron ingresos 27.8 por ciento mayores que en el mismo año 2000, para septiembre de 2001, se lograron ingresos 35 por ciento de lo captado el año pasado, mientras que los egresos son incluso ligeramente inferiores en este año.<sup>126</sup>

Por otro lado, el Director Garza Vilchis detalló que, a propuesta del Consejo Directivo del OAPAS, el Cabildo aprobó una campaña general de apoyos a los contribuyentes que tienen rezagos con la dependencia, a fin de reducir las deudas en el pago de muchos tipos de usuarios del agua para poder sanear la situación financiera del organismo descentralizado y, de esta manera, contar con recursos suficientes para poder invertir en el mejoramiento de la infraestructura hidráulica de la localidad.

Por su lado, el alcalde Eduardo Contreras Fernández anunció que el Programa de Apoyo para la Regularización de Rezagos Anteriores de la Zona Popular sujetas a tandeo regular, (la cual contempla subsidios hasta del 100 por ciento para aquellos propietarios que tengan pasivos del año de 1996, que se presenten a las oficinas de manera voluntaria y no hayan sido requeridos por la dependencia), buscará apoyar a

---

<sup>125</sup> <http://www.naucalpan.gob.mx/noticias/septiembre/sept-10.htm>.

<sup>126</sup> Eduardo Contreras Fernández, Primer Informe de Gobierno, op. cit.



las familias naucalpenses que no han podido pagar su consumo de agua, además de permitir regularizar su toma de agua potable, entre otras acciones.

Para subsanar el rezago financiero del Organismo descentralizado, explicó el Ejecutivo Municipal, el OAPAS de Naucalpan iniciará la condonación de multas y el subsidio del 100 por ciento de los recargos para que los usuarios con rezagos fiscales en los ejercicios de 1997, 1998, 1999 y 2000, con la condición de que se presenten de forma voluntaria a pagar.

Contreras Fernández, precisó que en esta campaña de apoyo se aplicarán las tarifas establecidas en cada año, con el último descuento por pronto pago y en su caso descuentos para pensionados, discapacitados, jubilados, personas de la tercera edad y viudas con ingresos fijos, que para 1997 y 1998 fue del 15 por ciento, mientras que en 1999 y 2000 fue un 30 por ciento.<sup>127</sup>

Por otro lado, el funcionario municipal informó que se dio seguimiento al Programa de Sustitución de Materiales en las Tomas Domiciliarias iniciado en la administración anterior, con materiales que garantizan la eliminación de fugas por un mínimo de cincuenta años; durante el año 2001 se realizaron 14 mil 292 cambios, lo que representa 2.5 veces el promedio anual de la administración anterior que fue de 5 mil 615 tomas.<sup>128</sup>

<sup>127</sup> <http://www.naucalpan.gob.mx/noticias/septiembre/sept1-5.htm>

<sup>128</sup> Eduardo Contreras Fernández, Primer Informe de Gobierno, op. cit.

De acuerdo al OAPAS, la concientización emprendida sobre una cultura del agua y el apoyo de la comunidad del municipio, permitió realizar el cambio de material de 14 mil 292 tomas, utilizando material Kitec. (Este material consiste en medidores electrónicos y magnéticos que reducen las fallas y diferencias en la lectura de consumo de agua). Asimismo, durante el año 2001 se realizaron 9 mil 882 diversas acciones que comprenden: instalaciones de tomas nuevas, tomas destapadas, cancelaciones, reubicación y reinstalación de tomas domiciliarias.<sup>129</sup>

El Organismo desarrollo un intenso programa de detección y eliminación de tomas clandestinas, logrando regularizar 2 mil 112 e identificando 500 más que serán regularizadas en breve.<sup>130</sup>

Asimismo, realizó las campañas de difusión sobre "Ahorro y uso eficiente del agua", dirigida a niños de escuelas públicas de quinto y sexto grado, en donde se les invita a participar en el concurso en donde expresen imágenes y pensamientos sobre el uso eficiente del agua, además nos ayuden a crear conciencia en los adultos convirtiéndose en los "pequeños grandes inspectores del OAPAS", logrando la participación masiva de niños.<sup>131</sup>

El OAPAS informó que durante la administración de noviembre de 2000 hasta noviembre de 2001, ha recibido 62 mil 789 reportes en el centro de atención a usuarios, de los cuales 33 mil 167 corresponden a fugas de agua potable, cambio de materiales y

---

<sup>129</sup> OAPAS, Informe 2001, pág. 6.

<sup>130</sup> Ibid, pág. Pág. 7.

<sup>131</sup> Ibidem.

diversas acciones, mil 657 de drenaje y 27 mil 965 corresponden a baches.<sup>132</sup> Esto refleja una mayor atención a usuarios con respecto a la administración anterior. Para confirmar lo anterior el OAPAS informó que se han recibido 2 mil 230 peticiones de la comunidad, de las cuales mil 781 están atendidas al 100 por ciento, 25 en seguimiento y los 421 restantes se encuentran en trámite, en tanto que la atención a comunidades continúa con audiencias los días martes de la semana con las organizaciones sociales, representantes vecinales y usuarios en general.<sup>133</sup>

Por otro lado, el Organismo hizo gestiones ante la Comisión Nacional del Agua para que el desasolve de los cuerpos reguladores se realicen oportunamente, para evitar problemas de inundaciones en la temporada de lluvias.

Por su parte, la Gerencia Regional de Aguas del Valle de México realizó trabajos de desasolve en la Cuenca del Río San Mateo, Presa La Colorada, Presa El Colorado, Cuenca del Río Chico de los Remedios, Presa Las Julianas, Cuenca del Río Totolinga, Presa Totolinga, Cuenca del Río Hondo y La Presa El Sordo.<sup>134</sup>

Asimismo, en forma paralela se realizan trabajos de desasolve en el Río Hondo, en los tramos comprendidos de la Avenida 16 de septiembre hasta el Vaso regulador El Cristo, de las colonias El Molinito a Río Hondo, así como la captación del Vaso El Cristo a través de sangrías para retener las aguas del Río Hondo, durante cada temporada de lluvias. Adicionalmente, se trabaja en la construcción de muros de contención de la

---

<sup>132</sup> Ibidem.

<sup>133</sup> Ibidem.

<sup>134</sup> Eduardo Contreras Fernández, Primer Informe de Gobierno, op. cit

margen derecha del Río Hondo, a la altura del Mercado La Arboleda, en un tramo de 20 metros.<sup>135</sup>

En cuanto a la distribución de agua en Naucalpan, informó el Ejecutivo Municipal, que más de la mitad de las 216 comunidades del municipio cuentan con servicio de agua potable diariamente, 97 de ellas reciben el líquido durante las 24 horas del día y el resto en diversos horarios.<sup>136</sup>

Eduardo Contreras aseguró que los compromisos adquiridos con la ciudadanía se están cumpliendo, como el dotar de más agua a las colonias, sobre todo de la zona popular, por lo que es ahí donde se está trabajando con más intensidad. El objetivo es alcanzar un nivel de suministro que permita dotar de agua durante doce horas cada 48 a todas las comunidades del municipio, cifra que en más de la mitad de colonias se ha superado, toda vez que reciben el líquido todos los días, en 59 comunidades más lo reciben durante más de doce horas cada tercer día y sólo 30 aún no cuenta con distribución regular.

En estas últimas, que son las que se ubican en la parte alta del municipio, comentó Eduardo Contreras, se mantiene el suministro tandeado, en una de ellas sólo se dota de agua durante tres horas cada tercer día y 29 más están por sumarse a las que cuentan con doce horas en este mismo periodo de tiempo.<sup>137</sup>

<sup>135</sup> OAPAS, Informe 2001, pág. 22

<sup>136</sup> <http://www.naucalpan.gob.mx/noticias/marzo/mar1-5.htm>

<sup>137</sup> <http://www.naucalpan.gob.mx/noticias/marzo/mar1-5.htm>

Gracias a estas cifras y al trabajo del OAPAS de Naucalpan, precisó Eduardo Contreras, la meta se ha alcanzado en 83 por ciento y podría elevarse considerablemente si el gobierno del Estado de México cumpliera su compromiso de dotar de más caudal de agua a Naucalpan a través de la Toma III del Sistema Cutzamala que la administración anterior construyó en la zona de Las Huertas.

Actualmente 178 comunidades ya reciben agua cada tercer día durante doce horas y el compromiso es hacer que en las 30 en las que aún no se da esta distribución. Se alcance esta meta, con lo que se logrará dar agua durante cuatro horas más de las que actualmente reciben en las comunidades de la parte alta del municipio de Naucalpan.<sup>138</sup>

#### **3.4. Los alcances de la participación ciudadana.**

Tal como afirma Fernando Carrillo Flores, la participación ciudadana aporta beneficios a la gobernabilidad dentro de la democracia. En primer lugar, estimula el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales.<sup>139</sup> En el caso del municipio de Naucalpan, la gobernabilidad se ha visto fortalecida al reducirse por completo las protestas por el incremento de la tarifa anual por consumo de agua potable. Ahora los ciudadanos representados por los Consejos de Participación Ciudadana, instituciones privadas, asociaciones y las

---

<sup>138</sup> Ibidem.

<sup>139</sup> Carrillo Flores, Fernando. El déficit de la democratización en América Latina. Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. pp. 9-40.

autoridades del OAPAS, eligen cada año la tarifa de pago anual en zona popular con servicio sujeto a tandeo.

En segundo lugar, la gobernabilidad implica estabilidad política asociada a la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, y con ello, se fortalece la capacidad institucional del Estado para ejecutar sus responsabilidades básicas, como prestar de manera eficiente los servicios públicos, la atención oportuna de responder adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos y contar con personal público eficiente.<sup>140</sup> Esta afirmación se ve respaldada por el OAPAS de Naucalpan, que llevó a cabo la implementación de Tabuladores de salarios de personal, se conciliaron y aceptaron el Reglamento Interior de Trabajo, el Reglamento de la Comisión de Capacitación y Adiestramiento, el Reglamento de la Comisión de Seguridad e Higiene y el Reglamento de la Comisión Mixta de Escalafón, documentos que fueron firmados con el Sindicato y Registrados en la Junta de Conciliación y Arbitraje, publicados en la Gaceta de Gobierno No. 107 de fecha 6 de junio de 2001, así mismo la publicación del Manual General de Organización del Organismo, publicado en la Gaceta de Gobierno No. 117 de fecha 20 de junio de 2001. La plantilla de personal se ha restringido, considerando los niveles de eficiencia para los labores encomendadas.

Adicionalmente, se inició una campaña de Dinámica de Trabajo, logrando establecer las necesidades de capacitación que permitan elevar la productividad de los empleados, lo anterior buscando la coherencia con la prima por productividad convenida en el contrato colectivo celebrado con el Sindicato. Se han impartido a la

---

<sup>140</sup> Ibidem.

fecha un total de 3120 horas/curso, brindando a los participantes los elementos necesarios para que desempeñan de manera más eficiente su trabajo.<sup>141</sup> Por otro lado, se estableció la Evaluación del Desempeño de Jefes de Delegación, consistente en la medición de 15 parámetros en los cuales se evalúa el grado de cumplimiento de objetivos, las características de la Delegación y la actitud de los Jefes de la misma, con la implantación de este sistema se espera mejorar los resultados de las Delegaciones, incrementar los ingresos por recaudación, reducir los rezagos en los pagos, incrementar la efectividad en la toma de lecturas y brindar en general un mejor servicio al contribuyente, incentivando la actuación de los responsables de las Delegaciones.<sup>142</sup>

Para Xavier Arbos y Salvador Giner, coinciden en señalar que la legitimidad y la eficacia son las dos características básicas de la gobernabilidad. Ambas son necesarias para la estabilidad del gobierno y del orden social, y que la cualidad de gobernable se refiere a la dimensión política de un orden social. Presuponen que el poder político es capaz de ejercer la acción de gobierno sobre los ciudadanos; es decir, de orientar su conducta con mandatos y prohibiciones, fundamentados en el consentimiento y en la represión, consigue sus objetivos. En las sociedades occidentales, la acción de gobierno es esencialmente la responsabilidad de lo que se conoce como "poder ejecutivo" cuyo objetivo puede ser muy variado.

Los objetivos del poder ejecutivo pueden ser muy diversos, algunos como la seguridad interior y exterior son entendidos como inherentes a la propia naturaleza del

---

<sup>141</sup> Informe OAPAS 2001, pág. 9.

<sup>142</sup> Ibid. pág. 11.

poder político. Otros objetivos son más explícitos, y están determinados por la constitución.<sup>143</sup>

En este orden de ideas, la eficacia para el gobierno no es sino la consecución de los objetivos. Hay que añadir que algunos sectores sociales pueden formular demandas que no coincidan con aquellos, si bien son presentadas asumiendo que el gobierno las hará suyas con criterios de prioridad. Por ejemplo, en el municipio de Naucalpan, en 1995 se tomó la decisión equivocada de subsidiar el suministro de agua, cuyos resultados no se hicieron esperar, y para 1996 el Organismo tuvo un déficit operativo de 41 millones 714 mil 722 pesos a precios actuales. A partir de 1997 (ya con autoridades panistas) se tomaron medidas para reducir el subsidio que para el año 2000 había alcanzado niveles de 45 por ciento, generando una cultura de "no pago".

El objetivo principal de las autoridades del Organismo era obtener recursos para revertir los resultados negativos, lo cual lograron con la consulta ciudadana. En el año 2001, por decisión de la ciudadanía el Consejo Directivo del OAPAS, estableció un incremento a la cuota fija de sólo 4.92 por ciento con respecto a lo pagado en el 2000. Los efectos de este ejercicio fueron positivos, el Organismo obtuvo ingresos por 37 millones en mayo y 28 millones 157 mil pesos en junio, tal lo afirmó el ejecutivo municipal en su primer informe de gobierno.

---

<sup>143</sup> Arbos Xavier y Giner Salvador. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Edit Siglo XXI, España, pp. 3 – 20.



Al término de la consulta ciudadana, el Ayuntamiento de Naucalpan logró ingresos 27.8 por ciento mayores que en el mismo lapso del año 2000, mientras que los egresos son incluso ligeramente inferiores según anunció el Presidente municipal Eduardo Contreras en su primer informe de gobierno.<sup>144</sup>

No importan demasiado los resultados de que las autoridades del Organismo hayan logrado un incremento en sus ingresos, sino que logró erradicar las protestas y la cultura de no pago, con la percepción por parte de la ciudadanía de que las autoridades iniciaron acciones para mejorar la red de distribución de agua a las comunidades que tienen mayores deficiencias de infraestructura hidráulica (las partes altas del municipio) con la construcción de la Toma III del sistema Cutzamala, y por otro lado, con el inicio de acciones de detección y eliminación de tomas clandestinas, el registro de consumidores que no pagan agua y que corresponden a Oficinas de Gobierno, Escuelas, Mercados e Iglesias, la recuperación de adeudos de usuarios que habían sido requeridos, con la instauración del Programa de Reducción al Mínimo el Suministro de Agua Potable que consiste en reducir el suministro de agua al predio, no cortar el suministro de agua, y colocando en la parte frontal del predio no uno sino varios letreros con la leyenda SUMINISTRO RESTRINGIDO. Al respecto el OAPAS informó en enero de 2001 que había restringido el suministro de agua potable a 300 comercios, viviendas e industrias que se habían negado a pagar este servicio.

Los resultados de la consulta ciudadana y las acciones ya mencionadas, dieron pie a que la misma consulta por conocer la opinión de un incremento en la tarifa de

---

<sup>144</sup> Contreras Fernández Eduardo, Primer Informe de Gobierno, op. cit. pág. 8.

pago anual en zona popular con servicio sujeto a tandeo, se realice cada mes de marzo del año en curso para así lograr mayores recursos y mejorar el servicio del agua en el municipio.

En el año 2002, la consulta se realizó a través de encuestas que aplicó el Presidente del Consejo de Participación Ciudadana de la colonia, quien distribuirá (con ayuda del personal de la Dirección General de Gobierno del Ayuntamiento de Naucalpan quienes harán la labor de promoción y convencimiento) un formato donde el ciudadano anotará su nombre, dirección, firma y su opinión del incremento en base a porcentajes propuestos. En el reverso de dicho formato se encuentra una tabla donde se muestran los porcentajes propuestos y beneficios de pronto pago. En esta misma sección se hace énfasis en que la propuesta de incremento mínimo sea del 10 por ciento, porque con un incremento de esta magnitud se lograrían recaudar 2 millones 410 mil 486 pesos, que se pueden invertir en mejoras del servicio del agua. Este mismo formato, muestra que un incremento del 5 por ciento (recordemos que el incremento a la cuota fija del año de 2001 fue de 4.92 por ciento), sólo representaría el ajuste inflacionario y por tanto no habría posibilidad de invertir en mejoras. (Véase los anexos 7 y 8, pág. 119 y 120 respectivamente, que muestran el formato de encuesta para establecer la tarifa de pago anual en zona popular con servicio sujeto a tandeo).

El resultado de la consulta ciudadana aplicada por dicho formato es de acuerdo al promedio obtenido en las encuestas, quedando la posibilidad de que el Ejecutivo Municipal decida optar por un porcentaje de incremento por de bajo del promedio

obtenido o lo contrario. Como puede verse, esta forma de realizar la consulta es en condiciones más controlables.

Dada la aparente solución de la cultura del *no pago* la cuota del agua, no habrá incidido sobre los niveles de legitimidad y, por tanto, sobre el estado del régimen. De tal manera, se da una relación precisa entre eficacia y legitimidad. En este caso, tal como afirma Morlino, es decisivo que el régimen responda a los desafíos más urgentes, es decir, que sea eficaz si quiere aumentar la propia legitimidad o conseguir salir de la crisis, y llegar a un status de consolidación o de reconsolidación. Un bajo grado de legitimidad puede darse tanto en la fase inicial del régimen, es decir, durante o inmediatamente después de la instauración como cuando el régimen está en crisis.<sup>145</sup> Justamente en estos momentos, la eficacia es muy relevante, por que las "salidas positivas" (las llama Leonardo Morlino) pueden ser las mencionadas, consolidación o reconsolidación, mientras que las "negativas" serán la crisis o el rompimiento del régimen.

En resumen, la capacidad de responder a los ataques hechos al régimen y la capacidad de procurarse una serie de recursos para hacer valer las propias decisiones constituyen este aspecto de la eficacia que se puede definir como capacidad de automantenimiento.

La medida de la eficacia del gobierno esta determinada por las expectativas de la sociedad y afectar la legitimidad del poder político. Cuando hablo de legitimidad del

---

<sup>145</sup> Morlino Leonardo, op. cit. pág. 223.

gobierno no me refiero a la condición de aceptable que tiene su autoridad frente a los ojos de los ciudadanos, por que cada individuo o sector de la sociedad puede tener una medida distinta para evaluar la legitimidad de un gobierno, también por que las sociedades democráticas se definen precisamente por compartir la idea de que la condición necesaria para calificar de legítimo a un gobierno es que éste tenga en su origen unas elecciones libres. Asimismo existen grupos que rechazan los procedimientos legales para tratar de llegar al gobierno y optan por la lucha armada, que consideran más legítima que las elecciones. De cualquier manera, todo grupo en el gobierno debe conseguir legitimar el ejercicio mismo de su poder. No frente a quienes le niegan la legitimidad o lo rechazan, sino frente a la mayoría de los ciudadanos que aceptan la legitimidad democrática y presentan a sus gobiernos múltiples demandas.<sup>146</sup>

La legitimidad democrática es mayoritariamente considerada suficiente para que determinados individuos accedan a la función de gobernar. Pero el ejercicio cotidiano de su poder se ve sometido a una fuerte presión de las demandas sociales, en una cierta medida relacionado a las tareas que han asumido los Estados contemporáneos caracterizados por un alto grado de intervencionismo.

Por tanto, los gobernantes actuales deben ser eficaces a la hora de satisfacer las demandas sociales que, a veces se formulan sin que exista una estructura administrativa idónea para satisfacerlas, como puede ser el caso de las demandas relativas a las tarifas anuales del agua en el municipio de Naucalpan, cuyo municipio no contaba con una estructura administrativa eficaz en la recaudación de los pagos. Los

---

<sup>146</sup> Arbos, Xavier y Giner, Salvador. La gobernabilidad. Ciudadanía... op. cit. pág. 15.

acuerdos federales iniciados en 1997, obligaban al Ayuntamiento de Naucalpan a administrar los recursos para pagar el agua a la CAEM y transformarlos en mejor infraestructura hidráulica que ayude a llevar el agua a quienes más la necesitan y poder mejorar los sistemas de drenaje como alcantarillas y coladeras.

Sin embargo, esta obligación se ha visto relegada por los compromisos de subsidios que se otorgan a la zona popular que recibe agua a tandeos discontinuos y por la cultura de "no pago" de muchos grupos de ciudadanos, que representaba el 34 por ciento de los usuarios de la zona popular. Esto ha provocado que el OAPAS tenga un déficit.

La consulta ciudadana realizada por las autoridades del OAPAS, tuvo efectos positivos ya que el Organismo obtuvo ingresos por 37 millones en Mayo y 28 millones 157 mil pesos en junio de 2001. Recursos que permitió que a partir de julio de 2001 se realizaran 14 mil 292 cambios de tomas domiciliarias, lo que representa 2.5 veces más al promedio anual de la administración anterior que fue de 5 mil 615 tomas; se desarrollará un programa de detección de fugas y eliminación de tomas clandestinas; y se ampliará la red de distribución de agua a las comunidades que tienen mayores deficiencias de infraestructura hidráulica.<sup>147</sup>

Por tanto, podemos afirmar que la consulta ciudadana con la participación de todos los Consejos de Participación Ciudadana del municipio, ayudó a las autoridades

---

<sup>147</sup> Informe OAPAS 2001, pág. 5.

municipales ha desarrollar la eficacia decisoria y legitimar la acción de gobierno de incrementar las tarifas de pago anual en la zona popular con servicio a tandeo.

A pesar de ello, como hemos visto arriba, la participación ciudadana en la democracia no es la que se manifiesta siempre, sino la que se mantiene atenta a las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno o para encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad. Desde este punto de vista, la participación ciudadana en el municipio de Naucalpan se ha quedado atrás, ya que sólo ha actuado bajo la inducción del gobierno municipal. No obstante, es buen principio; y depende no sólo del Estado sino también de los ciudadanos para que desde cada una de sus actividades, en el hogar, en el trabajo, en el colegio, en la comunidad, consideren el valor del agua haciendo un uso eficiente de ella.

No olvidemos que la legitimidad y eficacia son normas que afectan directamente a la gobernabilidad. Tanto desde el punto de vista de la propia estabilidad del sistema democrático como en la evolución de éste frente al problema en que parece encontrarse el Estado. De éste último depende el compromiso de apoyar la generación de una cada vez mayor y mejor participación ciudadana. Recordemos que la clave de la participación no radica en los mecanismos institucionales que la propician, sino en el encuentro entre un ambiente político que motive a tomar parte en acciones comunes y una serie de voluntades individuales.

## Conclusiones

La participación ciudadana constituye un elemento que transforma a los ciudadanos en sujetos sociales activos y con capacidad de hacer valer su opinión en el desarrollo de acciones de gobierno.

Por tanto, es indispensable el ejercicio de los derechos de la sociedad para que la participación ciudadana alcance mayores logros. Así pues, si consideramos que mientras más estímulos políticos reciba un ciudadano de su entorno inmediato, concluimos que más inclinaciones tendrá a participar en asuntos colectivos y más profunda será su participación.

Las modalidades en que esa participación puede expresarse son variadas y complementarias, pues comprenden tanto las demandas de los ciudadanos constituidos en grupos de interés o de presión y su capacidad para llevar adelante acciones muy diversas, como participar en la toma de decisiones de actos de gobierno tal es el caso de análisis del presente trabajo.

En el municipio de Naucalpan, la participación ciudadana se caracteriza por ser local, es decir, si consideramos participación local como la participación que se gesta con la afiliación y participación en Consejos de Participación Ciudadana de una determinada localidad o colonia, concluimos que los ciudadanos que deciden participar lo hacen libremente mediante dichos Consejos que se reúnen (y se reunirán en adelante) cada mes de marzo de cada año para opinar entorno a la tarifa anual del

agua por servicio a tandeo, buscando con ello, intervenir en las actividades públicas que involucra el ejercicio de una condición asentada en el Estado de Derecho, entendido como el medioambiente que garantice las libertades y derechos de los ciudadanos, así como su plena independencia para desarrollar una vida política plena.

Por tanto, si el principio básico de un sistema democrático consiste en la libre elección de sus representantes políticos, la participación ciudadana hace posible extender ese principio en algo más que un voto. La participación ciudadana es imprescindible para la democracia, ya que sin ella la responsabilidad de los funcionarios se aleja de las demandas públicas. Por lo anterior concluimos, que la participación ciudadana que conviene a un sistema político es la que se mantiene alerta para impedir los desvíos de responsabilidades de los funcionarios en relación con las demandas públicas, o para canalizar peticiones justas que no son atendidas con la debida intensidad.

Por ello, para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos, es importante que los ciudadanos participen, teniendo el riesgo de que los niveles de participación altos puedan actuar en menosprecio de la democracia. Es decir, la participación ciudadana es indispensable para la democracia, pero una gran cantidad de expectativas o demandas, podría destruirla.

La gobernabilidad y legitimidad son ideas que se empalman en la actividad cotidiana del Ayuntamiento de Naucalpan, mediante cauces establecidos por la participación ciudadana.



Tales cauces se crean mediante las decisiones y actos de gobierno. Conductos en los que es necesaria la participación ciudadana para que un régimen sea considerado como democrático. Que se considere como tal a la administración municipal de Eduardo Contreras Fernández (de origen panista), es un objetivo que persigue el alcalde, quien ha informado que durante su administración se han realizado y continuarán haciéndose esfuerzos para que las acciones de gobierno sean por consenso con la ciudadanía, lo cual permitiría que los resultados sean más benéficos para la población naucalpense.

Al respecto, cabe mencionar que Naucalpan es el único municipio del Estado de México que ha puesto en práctica este tipo de procedimientos de consulta a la ciudadanía en cuatro ocasiones (ejercicios de consulta ciudadana como el aumento de la tarifa del agua, la distribución de recursos financieros provenientes del Ramo 33, el lugar para la construcción de una clínica médica de especialidades y la elaboración del presupuesto que el gobierno municipal ejercerá durante el año 2002), donde los Presidentes de Consejos de Participación Ciudadana, representantes vecinales y ciudadanos han externado de manera directa el sentir de sus comunidades.

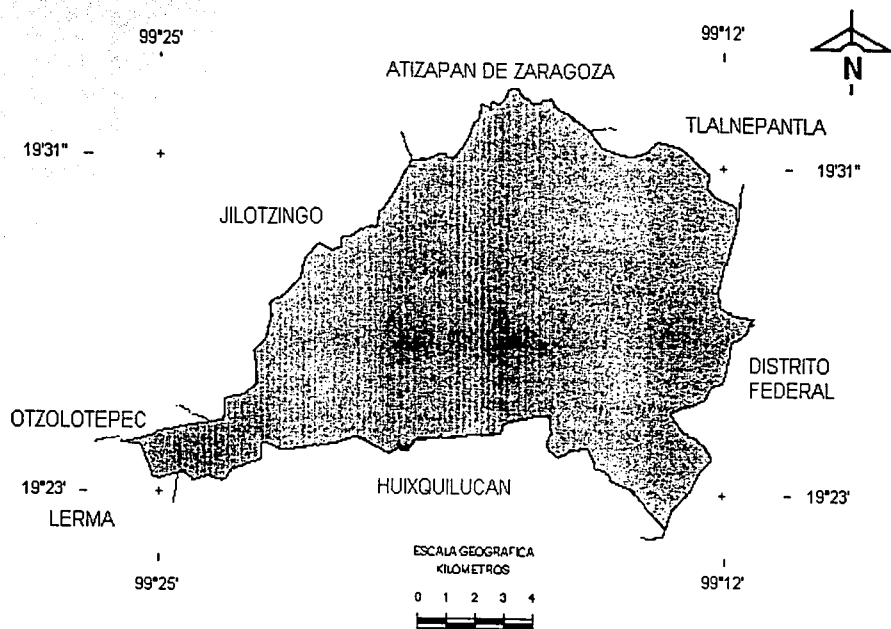
Por ello, podemos concluir que la consulta ciudadana por las cuotas de agua con la participación de todos los Consejos de Participación Ciudadana del municipio de Naucalpan, coadyuvó a las autoridades municipales a desenvolverse con eficacia y legitimó la acción de gobierno de aumentar las tarifas de pago anualizado en la zona popular con servicio tandeado de suministro del vital líquido. Con ello, la gobernabilidad

se ha hecho presente y han quedado atrás las protestas por las nuevas tarifas del agua y la cultura de no pago se ha disminuido al obtener el OAPAS ingresos superiores a administraciones pasadas.

No obstante, la participación ciudadana apropiada a la democracia es la que se mantiene atenta a la responsabilidad de los funcionarios públicos y solicita a sus representantes la atención oportuna a sus demandas. La participación ciudadana en el municipio de Naucalpan es aún inexperta, sin embargo, es el comienzo. Se necesita la participación de los miembros de la sociedad para que se desarrolle una cultura del agua, entendida como los hábitos, costumbres y maneras de hacer uso eficiente y racional del agua. Así la participación ciudadana en la toma de decisiones, se complementa con aquellas que se llevan a cabo de manera institucional a través de las funciones y labores de la administración pública. Por tanto, concluimos que la participación ciudadana por sí sola, no conlleva al fortalecimiento de la gestión pública, sino en todo caso es por, además de los mecanismos institucionales que la propician, el entorno político que motive a tomar parte en acciones comunes y de la voluntad individual.

# ANEXOS

Anexo 1.  
Mapa de posición geográfica del Municipio de Naucalpan de Juárez.



Fuente: Información proporcionada por le H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Noviembre de 2001.

## **Anexo 2.**

### **División territorial.**

La división territorial del municipio tiene la clasificación y denominación siguientes: pueblos, colonias o fraccionamientos residenciales, industriales y campestres.

#### **Pueblos.**

1. Los Remedios.
2. San Antonio Zomeyucan.
3. San Bartolo Naucalpan.
4. San Esteban Huitzilacasco.
5. San Francisco Cuautlalpan.
6. San Francisco Chimalpa.
7. San José Río Hondo.
8. San Juan Totoltepec.
9. San Lorenzo Totolinga.
10. San Luis Tlatilco.
11. San Mateo Nopala.
12. San Miguel Tecamachalco.
13. San Rafael Chamapa.
14. Santa Cruz Acatlán.
15. Santa Cruz del Monte.
16. Santa María Nativitas.
17. Santiago Occipaco.
18. Santiago Tepatlaxco.

#### **Colonias.**

1. Adolfo López Mateos.
2. Ahuizotla.
3. Alfredo del Mazo.
4. Alfredo V. Bonfil.
5. Altamira.
6. Ampliación Altamira.
7. Ampliación Benito Juárez.
8. Ampliación Ciudad de los Niños.
9. Ampliación Loma Linda.
10. Ampliación Los Remedios (El Beato).
11. Ampliación Mártires de Río Blanco.
12. Ampliación Minas El Coyote.
13. Ampliación Minas Palacio.
14. Ampliación Olímpica.
15. Ampliación San Esteban.
16. Balcones de Chamapa.
17. Barrio El Torito.
18. Benito Juárez.
19. Bosque de los Remedios.
20. Bosques de Moctezuma.
21. Buenavista.
22. Capulín Soledad.
23. Casas Viejas. (La Era).
24. Cervecera Modelo.
25. Ciudad de los Niños.
26. Colinas de San Mateo.

27. Cuartos Constitución.
28. Cuartos II 1ra. Sección.
29. Cuartos II 2da. Sección.
30. Cuartos III.
31. Cumbres Himalaya.
32. Diez de Abril.
33. El Conde.
34. El Corralito.
35. El Chamizal.
36. El Molinito.
37. El Olivar.
38. Emiliano Zapata.
39. Estado de México.
40. Ex-Hacienda de Cristo.
41. Hidalgo.
42. Independencia.
43. Isidro Fabela.
44. Izcalli Chamapa.
45. Jardines del Molinito.
46. La Cañada.
47. La Cañada – San Lorenzo Tototlinga.
48. La Chacona (México 86).
49. La Luna.
50. La Mancha I.
51. La Mancha II.
52. La Mancha III.
53. La Monera.
54. La Presa (Tejocote).
55. La Presa Chamapa.
56. La Radio Benito Juárez.
57. La Raquelito.
58. La Rivera.
59. La Tolva.
60. La Universal.
61. Las Huertas 1ra. Sección.
62. Las Huertas 2da. y 3ra. Sección.
63. Lázaro Cárdenas.
64. Loma Colorada 1ra. Sección.
65. Loma Colorada 2da. Sección.
66. Loma Linda.
67. Loma Taurina.
68. Lomas de La Cañada.
69. Lomas de Occipaco.
70. Lomas de San Agustín.
71. Lomas del Cadete.
72. Los Arcos.
73. Los Cuartos.
74. Luisa Isabel Campos de Jiménez Cantú.
75. Mártires del Río Blanco.
76. México 68.
77. Minas El Coyote.
78. Minas El Tecolote.
79. Minas Palacio.
80. Minas San Martín.
81. Miramar.
82. Nueva San Rafael.

83. Olimpiada 68.
84. Olímpica.
85. Olímpica Radio 1ra. Sección.
86. Olímpica Radio 2da. Sección.
87. Padre Figueroa.
88. Plan de Ayala 1era. Sección.
89. Plan de Ayala 2da. Sección.
90. Poetas Mexiquenses.
91. Praderas San Mateo.
92. Predio Las Colonias.
93. Predio Las Tinajas.
94. Rancho Atenco.
95. Reforma San Luis.
96. Reforma Social.
97. Reubicación El Torito.
98. Ricardo Flores Magón.
99. Rincón Verde.
100. Rosa de Castilla.
101. San Andrés Atoto.
102. San José de los Leones 1ra. Sección.
103. San José de los Leones 2da. Sección.
104. San José de los Leones 3ra. Sección.
105. San Lorenzo Totoltinga 1ra. Sección.
106. San Lorenzo Totoltinga 2da. Sección.
107. San Mateo Nopala Zona Norte.
108. San Mateo Nopala Zona Sur.
109. San Rafael Chamapa 1ra. Sección.
110. San Rafael Chamapa 2da. Sección.
111. San Rafael Chamapa IV.
112. San Rafael Chamapa VI (Valle Dorado).
113. Santa Lilia Chamapa.
114. Sierra Nevada.
115. Unidad Habitacional Bosque de los Remedios.
116. Unidad San Esteban.
117. Unión Popular: Predio La Retama, Predio Palo Dulce, Predio Tejocote, Predio Temazcal, Predio Zapote.
118. Vicente Guerrero.
119. Zona Urbana de San Antonio Zomeyucan.

**Fraccionamientos residenciales.**

1. Alcanfores.
2. Alteña I.
3. Alteña II.
4. Alteña III.
5. Ampliación Los Fresnos.
6. Anexo Jardines de San Mateo.
7. Balcones de San Mateo.
8. Bosque de Echegaray.
9. Bosque de Echegaray Sección Electricistas.
10. Boulevares.
11. Ciudad Brisa.
12. Ciudad Satélite.
13. Colón de Echegaray.
14. Colonial Satélite.

15. Conjunto La Huerta (Las Huertas).
16. Conjunto San Miguel.
17. Country Club.
18. Cristobal Colón, Lomas Verdes.
19. Culcacalli.
20. El Mirador.
21. El Parque.
22. El Sauzalito.
23. Hacienda de Echegaray.
24. Héroes de La Revolución (El Huizachal).
25. Izcalli del Bosque.
26. Izcalli San Mateo.
27. Jardines de Boulevares.
28. Jardines de La Florida.
29. Jardines de San Mateo.
30. Jardines de San Mateo Sección Colinas.
31. Jardines de Satélite.
32. La Alteza.
33. La Florida.
34. La Perla.
35. La Soledad (Lomas Verdes).
36. Laderas de San Mateo.
37. Las Américas.
38. Loma de Cristy.
39. Lomas de Cantera.
40. Lomas de Las Fuentes.
41. Lomas de San Mateo.
42. Lomas de Santa Cruz.
43. Lomas de Sotelo.
44. Lomas de Tecamachalco.
45. Lomas Hipódromo.
46. Lomas Manuel Ávila Camacho.
47. Lomas Verdes 1ra. Sección.
48. Lomas Verdes 3ra. Sección.
49. Lomas Verdes 4ta. Sección.
50. Lomas Verdes 5ta. Sección.
51. Los Álamos.
52. Los Fresnos.
53. Misiones.
54. Paseos del Bosque.
55. Pastores.
56. Prado San Mateo.
57. Residencial Santa Cruz.
58. Rincón de las Fuentes.
59. Rincón del Bosque de Echegaray.
60. Rinconada Diligencias.
61. Río Escondido.
62. Rivera de Echegaray.
63. Tiahui.
64. Unidad Habitacional Petroquímica.
65. Unidad Habitacional Telefonistas.
66. Unidad Morelos.
67. Valle de San Mateo.
68. Vista del Valle 2da, 3ra y 4ta Sección.
69. Vista del Valle Sección Bosques.
70. Vista del Valle Sección Electricistas.



71. Xalpa La Huerta.

**Fraccionamientos Industriales.**

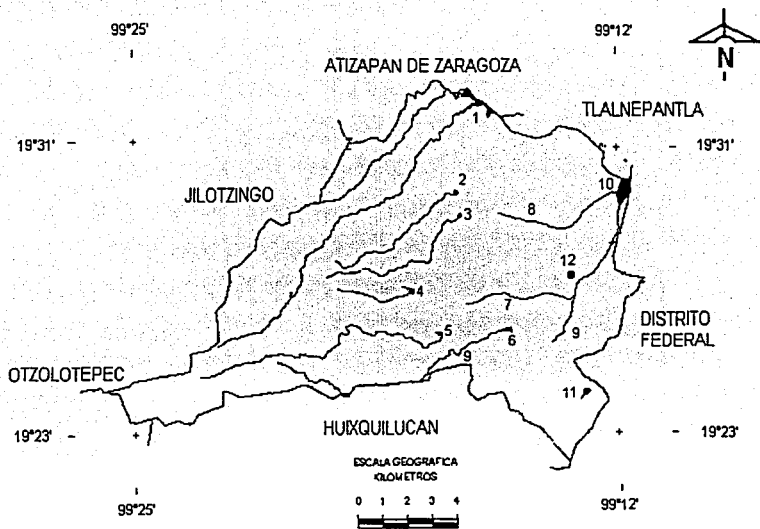
1. Industrial Alce Blanco.
2. Industrial Atoto.
3. Industrial La Perla.
4. Industrial Tlatilco.
5. Parque Industrial Naucalpan.

**Fraccionamientos Campestres.**

1. Las Animas.
2. Villa Alpina.

Fuente: Artículo 9, Bando Municipal, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, México, 5 de febrero de 2002.

**Anexo 3.**  
**Carta hidrológica de aguas superficiales.**



- |                        |                                 |  |
|------------------------|---------------------------------|--|
| 1. Presa Madín.        | 6. Presa Los Cuartos.           | 11. Presa San Miguel Tecamachalco.       |
| 2. Presa San Mateo.    | 7. Río Totolinga.               | 12. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. |
| 3. Presa Colorado.     | 8. Río San Mateo.               |  |
| 4. Presa Las Julianas. | 9. Río Hondo.                   |  |
| 5. Presa Totolinga.    | 10. Vaso Regulador "El Cristo". |  |

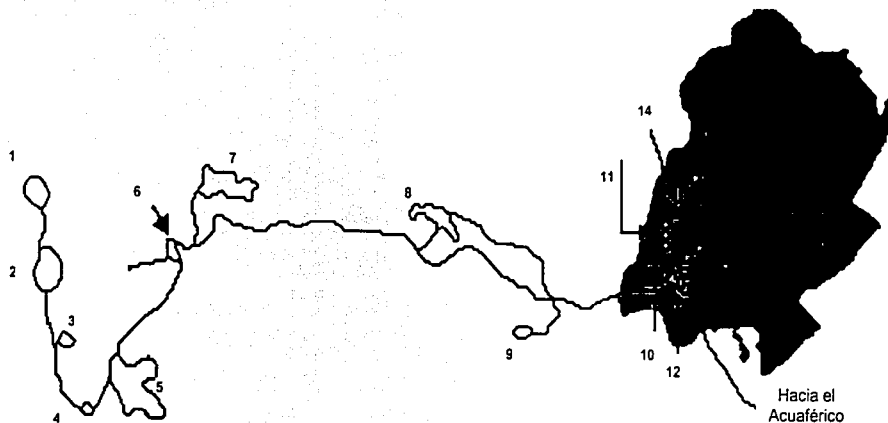
Fuente: Información proporcionada por el H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, noviembre de 2001.

**Anexo 4.****Cronología de presidentes municipales a partir de 1917.**

|                                       |      |   |      |
|---------------------------------------|------|---|------|
| German Solís                          |      |   | 1917 |
| Francisco Roa                         |      |   | 1918 |
| Manuel Aceves                         |      |   | 1919 |
| Felipe Rodríguez                      |      |   | 1919 |
| Enrique Jacob Gutiérrez               |      |   | 1920 |
| Julio Díaz                            |      |   | 1921 |
| Felipe Rodríguez                      |      |   | 1922 |
| Eusebio Arzate                        |      |   | 1923 |
| Arturo Sánchez                        |      |   | 1924 |
| Alfonso Sánchez                       |      |   | 1925 |
| Francisco Ramírez                     |      |   | 1926 |
| Manuel Aceves                         |      |   | 1927 |
| Enrique Jacob Gutiérrez               | 1928 | - | 1929 |
| Arturo Aceves                         | 1930 | - | 1931 |
| Enrique Jacob Gutiérrez               | 1932 | - | 1933 |
| Daniel Cadena                         | 1934 | - | 1935 |
| Moisés Becerril                       | 1936 | - | 1937 |
| Andrés Rodríguez                      | 1938 | - | 1939 |
| Enrique Jacob Gutiérrez               | 1940 | - | 1941 |
| Arturo Aceves                         | 1942 | - | 1943 |
| Guadalupe Cabañas                     | 1944 | - | 1945 |
| Rafael M. Buitrón                     | 1946 | - | 1948 |
| Manuel Cano Razo                      | 1949 | - | 1951 |
| José Sánchez Elizalde                 | 1952 | - | 1954 |
| J. Guadalupe Navarro Montes de Oca    | 1955 | - | 1957 |
| Armando Becerril Estrada              | 1958 | - | 1960 |
| Manuel Rodríguez Estrada              | 1961 | - | 1963 |
| Enrique Jacob Soriano                 | 1964 | - | 1966 |
| José Fautsch Beltrán                  | 1967 | - | 1969 |
| Manuel Mateos Cándano                 | 1970 | - | 1971 |
| Manuel de la Torre Abedrop            | 1971 | - | 1972 |
| Juan Monroy Pérez                     | 1973 | - | 1975 |
| Alfredo Moreno Ruiz                   | 1976 | - | 1978 |
| Roberto Soto Prieto                   | 1979 | - | 1981 |
| Sergio Mancilla Guzmán                | 1982 | - | 1984 |
| Luis René Martínez Souverville Rivera | 1985 | - | 1987 |
| Agustín Leñero Bores y                |      |   |      |
| Roberto Soto Prieto                   | 1988 | - | 1990 |
| Mario Ruiz de Chávez                  | 1991 | - | 1993 |
| Enrique Jacob Rocha                   | 1994 | - | 1996 |
| José Luis Durán Reveles               | 1997 | - | 1999 |
| Eduardo Contreras Fernández           | 2000 | - | 2003 |

Fuente: Cervantes Zebadúa Ricardo Poery, Naucalpan de Juárez. Monografía municipal. Gobierno del Estado de México. 1999, pp. 58 y 59.

Anexo 5  
Sistema Cutzamala.



1. Presa Tuxpan

2. Presa del Bosque.

3. Presa Ixtapan del Oro.

4. Presa Colorines.

5. Valle de Bravo.

6. Planta potabilizadora Los Berros.

7. Presa Villa Victoria.

8. Presa Antonio Alzate.

9. Lerma.

10. Tanque Bifurcación.

11. Tanques Bellavista, L. Verdes A, L. Verdes B.

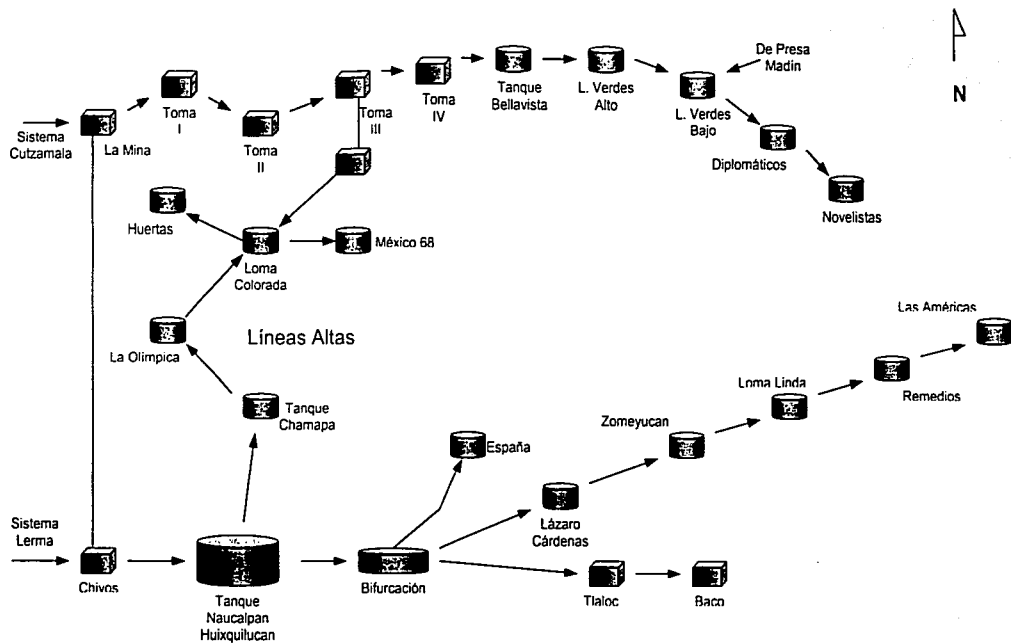
12. Tomas La Mina, La Magdalena, La Olímpica, Loma Colorada y Toma 4 Tepalcates.

13. Tanque Diplomáticos.

14. Planta potabilizadora Madín.

Fuente: Información proporcionada por el OAPAS de Naucalpan, noviembre de 2001.

**Anexo 6.**  
**Distribución de agua en Naucalpan.**



Fuente: Información proporcionada por el OAPAS de Naucalpan, Noviembre de 2001.

Anexo 8  
Formato de Consulta (reverso).

## ¿SABIAS QUE...

La diferencia entre la tarifa con la que la Comisión de Agua del Estado de México suministra agua a Naucalpan y la tarifa con la que se presta este servicio a las colonias de la zona popular con pago anualizado representa que por cada peso que el O.A.P.A.S. gasta para dar el servicio a esta zona, solo recibe en pago 40 centavos?

De cada 10 litros 7 se consumen en la zona popular?

Es necesario realizar obras hidráulicas para mejorar la calidad del servicio y sanear nuestras barrancas, para mejorar nuestro ambiente y evitar enfermedades?

**EL CONSEJO DIRECTIVO DEL O.A.P.A.S., ACORDÓ REALIZAR UNA CONSULTA CIUDADANA EN LA QUE PODRÁS CON TU OPINIÓN SER PARTE DE LA DECISIÓN EN EL INCREMENTO EN LA TARIFA DE PAGO ANUAL EN ZONA POPULAR CON SERVICIO SUJETO A TANDEO.**

DEPENDE DE TI LO QUE PODAMOS HACER ESTE AÑO.

Te mostramos las propuestas de incremento en el servicio que de acuerdo a tu opinión y a tu pago oportuno podremos aplicar.

LA TARIFA DEL AÑO 2001 FUE DE \$ 484.00, SI PAGASTE EN EL 1er. MES, RECIBISTE UN DESCUENTO PAGANDO \$ 435.00, EN EL 2002 TE PROPONEMOS:

| PROPUESTA INCREMENTO | TARIFA 2002 | INCREMENTO EN PESOS | PRONTO PAGO 1er. mes | PRONTO PAGO 2do. mes | PRONTO PAGO 3er. mes | RECAUDACIÓN EN PESOS QUE SE PODRÍA APLICAR EN OBRAS DE MEJORA |
|----------------------|-------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---|
| 0%                   | \$ 484.00   | \$ 0.00             | \$ 435.00            | \$ 445.00            | \$ 455.00            | 0.00<br>NO PUEDE INVERTIR EN MEJORAS DEL SERVICIO             |
| 5%                   | \$ 508.20   | \$ 24.20            | \$ 457.38            | \$ 467.54            | \$ 477.71            | 0.00<br>NO PUEDE INVERTIR EN MEJORAS DEL SERVICIO             |
| 10%                  | \$ 532.40   | \$ 48.40            | \$ 479.16            | \$ 489.81            | \$ 500.46            | \$ 2 410 486.00<br>SE PUEDE INVERTIR PARA MEJORAS             |
| 15%                  | \$ 556.60   | \$ 72.60            | \$ 500.94            | \$ 512.07            | \$ 523.20            | \$ 4 820 973.00<br>SE PUEDE INVERTIR PARA MEJORAS             |
| 20%                  | \$ 580.80   | \$ 96.80            | \$ 522.72            | \$ 534.34            | \$ 545.95            | \$ 7 231 459<br>SE PUEDE INVERTIR PARA MEJORAS                |
| 25%                  | \$ 605.00   | \$ 121.00           | \$ 544.50            | \$ 556.60            | \$ 568.70            | \$ 9 641 946.00<br>SE PUEDE INVERTIR PARA MEJORAS             |

Fuente: Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Naucalpan, Marzo de 2002.

## Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA Luis F. La implementación de las políticas. Edit. Miguel Angel Porrua. México. 1993. 289 pp.
- ALCANTARA SÁEZ Manuel, Los problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político, en MERINO HUERTA Mauricio (coordinador), Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1992, 390 pp.
- ALONSO Jorge, ASÍS NASSIF Jaime, Coordinadores. El nuevo Estado mexicano. Tomo IV. Estado y sociedad. Edit. Nueva imagen. México, 1992, 290 pp.
- ARBOS Xavier y GINER Salvador. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Siglo Veintiuno de España Editores, España, 1993, 112 pp.
- BOBBIO Norberto, El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1986. 312 pp.
- BUSTAMANTE Lenin, Las políticas públicas en las transformaciones del Estado mexicano moderno, en PINEDA Juan de Dios. (Coordinador). Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad. Colegio Nacional DE Ciencias Políticas y Administración Pública. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anahuac, México, 1999, 263 pp.
- CAMOU Antonio, Gobernabilidad y democracia, Instituto Federal Electoral, México, 1995, 66 pp.
- CERVANTES ZEBADÚA Ricardo Poery, Naucalpan de Juárez. Monografía municipal. Gobierno del Estado de México. 1999, 164 pp.
- CÚRBELO José Luis. Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo. Revista Comercio Exterior, Vol. 42, No. 9. México. Septiembre de 1992.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO LABOR, Tomo 6. Editorial Labor, Barcelona España, 1993,
- EASTON David. Política Moderna. Editorial Letras. México. 1968.
- LINZ, Juan J. Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias, en DEL ÁGUILA Rafael, VALLESPÍN Fernando. La democracia en sus textos. Edit. Alianza, Madrid, 1998, 664 pp.
- MARTÍNEZ SILVA Mario. Coordinador. Ensayo de Diccionario de Política y administración pública, Tomo II, N-Z. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 756 pp.
- MEDINA GIOPP Alejandro. MEJÍA LARA José. El control en la implementación de la política pública. Edit. Plaza y Valdés. México. 1993, 214 pp.
- MERINO Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1995, 59 pp.
- MENY Ives, y THOENING Jean Claude. Las Políticas Públicas. Edit. Ariel. España. 1992, 295 pp.

- MEYENBERG Yolanda. Coordinadora. Cultura política y valores de la democracia. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México. 1999, 286 pp.
- MORLINO, Leonardo. Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis. Centro Estudios constitucionales, España, 1985.
- MOYA PALENCIA Mario. Democracia y participación. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1982, 147 pp.
- PESCHARD Jacqueline. La cultura política democrática. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1995. 52 pp.
- PINEDA Juan de Dios. Coordinador. Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Universidad Anahuac. México. 1999, 269 pp.
- PRUD'HOMME Jean Francois. Consulta popular y democracia directa. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1995, 55 pp.
- PUGA ESPINOSA, Cristina y TORRES MEJÍA, David. México. La modernización contradictoria. Editorial Alambra, México, 1995, 245 pp.
- RUBIO, Luis. La democracia verdadera. Editorial Cal y Arena, México, 1998. 236 pp.
- SANI Giacomo, en BOBBIO Norberto y MATTEUCI Nicola. Diccionario de política. Tomo II. Edit. Siglo XXI. 3ª. Edición en español. 1985, México.
- SUBIRATS Joan. Análisis de Políticas Pública y eficacia de la Administración. INAP, Madrid, España. 1989, 341 pp.
- UVALLE BERRONES Ricardo. Las nuevos derroteros de la vida estatal. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 1994.

#### Publicaciones oficiales.

- Bando Municipal 2002, publicado en la Gaceta Municipal, Año 2, No. 7, 5 de febrero de 2002
- Comisión Nacional del Agua. Sistema Cutzamala. Agua potable para millones de mexicanos. Octubre de 1994, México, 82 pp.
- Contreras Fernández Eduardo, Primer Informe de Gobierno 2000-2003, Naucalpan, México, 2001, 24 pp.
- Gobierno del Estado de México, Los municipios del Estado de México, 466 pp.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Boletín de prensa No. 504.
- INEGI, Anuario estadístico del Estado de México, 2000, 186 pp.



- OAPAS, Informe 2001, Naucalpan, México, 36 pp.

#### **Direcciones de la WEB.**

- <http://www.edomex.gob.mx/naucalpan.html>
- <http://www.edomex.gob.mx>.
- <http://www.naucalpan.gob.mx>

#### **Revistas.**

- Revista Proceso, No. 1046, 17 de noviembre de 1996. Artículo: "El PAN dio un golpazo electoral en la tierra del ensobrecido príncipe mexiquense de Hank y Chuayffel": José Luis Durán, ganador en Naucalpan. Fernando Ortega Pizarro.

#### **Periódicos.**

- El Universal, miércoles 9 de febrero de 2000.
- El Universal, viernes 12 de enero de 2001.
- El Universal, miércoles 21 de febrero de 2001.
- El Universal, Jueves 1 de marzo de 2001.
- El Universal, lunes 5 de marzo de 2001.
- El Universal, martes 6 de marzo de 2001.
- El Universal, Lunes 12 de marzo de 2001.
- El Universal, domingo 30 de septiembre de 2001.