



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

“INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL TEZOYUCA 2009-
2012”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTAN:

MA. MARCELA MIRANDA TIENDA

ROGEN SANCHEZ PIMENTEL

TERESA TELLO GARCÍA

DIRECTOR

DR. EN U. MELESIO RIVERO HERNANDEZ

REVISORES

DR. EN C.P.Y S. JOEL MENDOZA RUIZ

DR. EN U. ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ

TEXCOCO, ESTADO DE MEXICO, ENERO 2015

Texcoco, México a 20 de Noviembre de 2014.

M. EN C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE
SUBDIRECTOR ACADÉMICO DEL
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM
TEXCOCO.
PRESENTE:

COPIA

AT'N M. EN P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACION.

Con base a las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Innovación en la Administración Municipal Tezoyuca 2009-2012". Que para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presentan los sustentantes Ma. Marcela Miranda Tienda, Rogén Sánchez Pimentel y Teresa Tello García, con números de cuenta 8914195, 9721827 y 9821869 respectivamente, de las generaciones 1989-2003, 1997-2003 y 1998 respectivamente se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo continuar con la etapa de digitalización del trabajo escrito.

ATENTAMENTE


REVISOR DE TESIS
DR. Joel Mendoza Ruiz

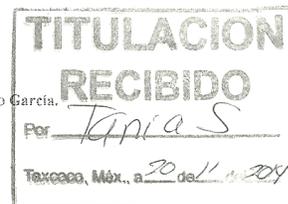
ATENTAMENTE


REVISOR DE TESIS
DR. Enrique Moreno Sánchez

ATENTAMENTE


DIRECTOR DE TESIS
Dr. Melesio Rivero Hernández

c.c.p. Interesados Ma. Marcela Miranda Tienda, Rogén Sánchez Pimentel y Teresa Tello García.
c.c.p. Director Dr. Melesio Rivero Hernández
c.c.p. Titulación M. EN P.P. Antonio Inoue Cervantes



AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

Ma. Marcela Miranda Tienda

Gracias a él logre llegar a la realización

De éste proyecto.

A MIS PADRES:

Roberto Miranda y Clara Tienda

Agradezco su ayuda incondicional.

A MI ESPOSO: Noel Sánchez

Por su apoyo y confianza

A MI HERMANA: Noemí Miranda

Gracias por creer en mí.

A MIS HIJOS:

*Noel Roberto, Abraham Jared y
Arleth Itzel Sánchez Miranda.*

Por ser el motor que me impulso.

A MIS AMIGOS:

*Paty, Lore, Nere, Mac,
Roy, Eva y Jessy.*

Gracias por su apoyo

A ENRIQUETA TELLO:

Por su ayuda

DIRECTOR DE TESIS

Dr. En U. Melesio Rivero Hernández

Por sus enseñanzas y dedicación

A LOS DOCTORES:

*En C.S. Joel Mendoza y En U. Enrique
Moreno*

“Muchas Gracias”.



AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Roger Sánchez Pimentel

Gracias a él logre llegar a la meta de

Éste proyecto.

A MIS PADRES:

Manuel Sánchez y Juana Pimentel

Agradezco su ayuda incondicional.

A MI FUTURA ESPOSA

Alejandra Nereida Díaz Santillán

Por su apoyo y amor

A MI HERMANOS:

Noel, Mary, Macnely, Jacque, Alexis

Gracias por creer siempre en mí.

DIRECTOR DE TESIS

Dr. En U. Melesio Rivero Hernández

Por sus enseñanzas y dedicación

A LOS DOCTORES:

Joel Mendoza y Enrique Moreno

“Muchas Gracias”.



DEDICATORIA

A DIOS

Teresa Tello García

Gracias a él, por la vida que me ha regalado y me ha permitido compartir con mi bonita familia.

A MIS PADRES:

Roberto y Sara +

Muchas gracias queridos padres por ser un excelente ejemplo de sacrificio y esfuerzo para mí; ustedes me inspiraron a ser mejor y me dan la fuerza necesaria para afrontar mis problemas con optimismo.

A MIS HERMANOS:

Roberto, Lulú, Enríqueta y Vero. Gracias por su apoyo incondicional y por la motivación de seguir adelante.

A MIS HIJOS:

ISAAC E ISAI: razón por la cual me he empeñado a luchar.

A MI ESPOSO ENRIQUE:

A pesar de tantas adversidades siempre tengo un hombro en quien apoyarme. Gracias por tu comprensión.

DIRECTOR DE TESIS

Dr. En U. Melesio Rivero Hernández

Por su paciencia y sus enseñanzas

A LOS DOCTORES:

Joel Mendoza y Enrique Moreno

“Muchas Gracias”.



INDICE

INTRODUCCION.....	viii
CAPITULO 1. CONCEPTOS Y APORTACIONES TEÓRICAS.....	14
1. La transformación de la administración pública.....	14
1.1. El Estado de Bienestar.....	15
1.1.1 Perspectiva Weberiana del Estado Benefactor.....	16
1.1.2 Perspectiva Marxista del Estado Benefactor.....	19
1.2. Enfoque Jurídico Tradicional.....	22
1.3 La Nueva Gestión Pública.....	23
1.3.1 Orígenes: entre el “gerencialismo” y la “nueva economía institucional”.....	25
1.3.2 Elementos de la Nueva Gestión Pública.....	28
1.3.3 El énfasis de las nuevas reformas: hacia la nueva gobernabilidad pública.....	33
1.4. Innovación.....	37
1.4.1 Niveles de Innovación.....	40
1.4.2 Niveles de profundidad de la innovación.....	43
CAPÍTULO 2. LA INNOVACIÓN EN EL MUNICIPIO.....	52
2.1 El municipio.....	53
2.2 Definición de Municipio.....	57
2.2.1 Los elementos del municipio.....	58
2.2.2 Elementos Constitutivos del municipio.....	59
2.2.3 La fragilidad de municipio.....	59
2.3 Gobiernos Locales: organizaciones complejas.....	61
2.4 Análisis de tres Experiencias innovadoras en los gobiernos locales.....	66
CAPITULO 3. INNOVACIÓN EN TEZOYUCA.....	80
3.1 Ubicación área de estudio.....	80

3.2 Aspectos Socio-demográficos de Tezoyuca	82
3.3 Innovaciones en la administración pública municipal en Tezoyuca	91
3.4 Clasificación de las Innovaciones implementadas en la administración 2009-2012	98
3.5 Percepción de los encuestados respecto a la innovación.....	102
3.5.1 Datos generales.....	102
CONCLUSIONES.....	114
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	117
ANEXOS.....	124

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Elementos de la nueva doctrina	29
Cuadro 2. Elementos de las reformas de la NGP	32
Cuadro 3. Puntos Esenciales de la NGP Según la OCDE	37
Cuadro 4. Innovación según Drucker.....	48
Cuadro 5. Diferencias de la gestión pública y privada	62
Cuadro 6. Los problemas del Gobierno municipal en México.....	63
Cuadro 7. Innovaciones administrativas.....	64
Cuadro 8. Análisis Comparativo de las experiencias innovadoras.....	76
Cuadro 9. Distribución de la Población. 2000,2005 Y 2010.....	84
Cuadro 10. Dinámica Demográfica por grupos de edad 2000 al 2010.....	85
Cuadro 11. Marginación 2000,2005 Y 2010.	87
Cuadro 12. Matrícula Escolar 2000, 2005 Y 2010	88
Cuadro 13. Servicios de salud 2000-2010	89
Cuadro 14. Población económicamente activa 2000 -2010.....	90
Cuadro 15. Población Ocupada y Percepción de Ingresos.....	91
Cuadro 16. Innovaciones percibidas en los niveles de profundidad	99
Cuadro 17. Rangos de Edades de los Encuestados	102
Cuadro 18. Ocupación de los encuestados	105
Cuadro 19. Innovaciones en el nivel funcional	106
Cuadro 20. Innovaciones Nivel Estructural	108
Cuadro 21. Innovación Nivel Relacional.....	109
Cuadro 22. Innovaciones en el nivel funcional -comportamental	110
Cuadro 23. Percepción de los 5 administrativos	111
Cuadro 24. Resultados de entrevistas de 5 ex funcionarios	113

INDICE DE GRAFICAS

Grafica 1. Población Total. 2000,2005 Y 2010	83
Grafica 2. Población Hombres-Mujeres 2000 ,2005 y 2010.....	86
Grafica 3. Escolaridad de los Encuestados.	103
Grafica 4. Estado civil de los encuestados.....	104

INTRODUCCION

En México en los últimos años se han promovido políticas de gobierno para revitalizar los espacios locales, con el fin de hacer más eficientes los procesos de gestión pública. Impulsando acciones de descentralización, bajo un marco institucional, que prepara espacios y condiciones para dar mayores posibilidades a la eficiencia gubernamental, desarrollo social y económico de los municipios. Sin embargo en la mayoría de los municipios, todavía se trabaja bajo esquemas de organización antiguos los cuales obstaculizan el desarrollo de las líneas de acción de la gestión municipal¹.

Los gobiernos locales municipales deben impulsar programas, acciones, estrategias y medidas que logren estructuras gubernamentales modernas e innovadoras que estén a la altura de los ciudadanos, de los retos del país y de los desafíos de un mundo global². Por tanto deben ser capaces de promover el desarrollo, no solo a partir de los esquemas de gestión tradicional donde se impulsa la construcción de obras de bienestar público, prestación de servicios y también la promoción del cambio y progreso global.

Es así, que los municipios deben dar respuesta inmediata, en poco tiempo y con pocos recursos a las necesidades de la ciudadanía. Para ello, deben aplicar políticas de gestión pública a corto plazo y aprovechar sus habilidades para optimizar los recursos y hacer uso de las tecnologías disponibles. En este sentido, la innovación en los procesos de gestión municipal, representa una opción tanto para afrontar las diferentes problemáticas que tienen lugar en los municipios. Y así poder mejorar el bienestar local, tomando en cuenta las responsabilidades que posee; para atender a la ciudadanía que cada vez exige más y mejores resultados.

¹ Por Pablo Rojo. La innovación municipal se abre paso. En Revisa Nexos. pp 32-34. Disponible en WWW.politicadigital.com.mx

² Miguel Ángel Osorio Chong. Innovación gubernamental: política de Estado, más que de gobierno. En Revisa Nexos .pp 12-14. Disponible en WWW.politicadigital.com.mx

En los últimos años, la innovación está formando parte de un proceso institucional que están adoptando diferentes instituciones de gobierno, incluidos algunos municipios, que han visto reflejados una serie de cambios tangibles al hacer uso de ciertas innovaciones, tanto en la capacidad de gobierno, como a nivel de bienestar de la sociedad. La innovación entraña un reacomodo de recursos, normas jurídicas y organizacionales. Así como de actitudes, procesos de negociación e incluso de redes de relación entre los diversos actores. Es decir innovar en el municipio no sólo permite la modificación en las funciones organizativas sino también el desarrollo de nuevas técnicas administrativas.

La innovación implica, desde el inicio, una labor política para quien intenta implementar un proyecto innovador en la organización municipal. Pues busca el consenso entre los diferentes actores; para llevar a cabo las políticas que generen los cambios y que estos puedan convertirse en un verdadero detonador de la reconfiguración institucional.

El fortalecimiento del municipio, trae consigo procesos innovadores, que permiten que los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades y así obtener mejoras en la calidad de vida y en la comunidad. Además de que el municipio debe aprovechar la colaboración del nivel federal y estatal para ser tomado en cuenta en las planeaciones de los mismos y así verse más beneficiado, pues poco valdría su participación si el municipio simple y sencillamente lo desaprovecha.

Es así, que estudiar los procesos de innovación que se están dando desde el ámbito municipal resulta relevante para documentar las experiencias de cómo y en qué se están dando los procesos de innovación. Con la finalidad de encontrar las tendencias en términos de la gestión pública de la administración municipal. Es por ello, que para el presente trabajo se plantearon las siguientes preguntas de investigación, tomando como principal la siguiente pregunta.

¿Qué acciones implementadas durante la administración 2009-2012 en el municipio de Tezoyuca, Estado de México pueden ser consideradas como innovadoras dentro de la gestión pública?

Y dos secundarias. De acuerdo a la bibliografía sobre innovación en la gestión pública: ¿Cómo pueden clasificarse las innovaciones implementadas en la administración de Tezoyuca, 2009-2012?

¿Qué innovaciones identifican los habitantes del municipio de Tezoyuca dentro de la gestión pública durante la administración 2009-2012?

En este mismo sentido como guía de esta investigación el objetivo general y los objetivos específicos fueron los siguientes: Objetivo general: Describir las acciones de innovación de la administración pública en Tezoyuca, Estado de México, en el periodo 2009-2012.

Como objetivos particulares se tienen los siguientes: Identificar las acciones innovadoras en términos de la gestión pública municipal en Tezoyuca implementadas durante la administración 2009-2012, clasificar las innovaciones implementadas por la administración pública de Tezoyuca durante la administración 2009-2012 y conocer la percepción de los pobladores de Tezoyuca, respecto a las innovaciones implementadas durante la administración 2009-2012.

Para dar una explicación al fenómeno que se investiga, se formuló el siguiente hipótesis: Las acciones de innovación se caracterizaron por privilegiar el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, la reorganización y reestructuración de la organización administrativa a nivel municipal y mejoras en las condiciones laborales de funcionarios y servidores públicos.

Para validar el supuesto enunciado y de acuerdo con la naturaleza del tema, se realizó una investigación de tipo documental, entendiéndose como tal, un procedimiento científico, sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información y datos. Este tipo de información tiene la particularidad de utilizar fuentes primarias de información, pero también hace uso de fuentes secundarias de información, como escritos en sus diferentes formas: Impresos, electrónicos y documentales. En la investigación se utilizó el método

deductivo³: El cual está basado en la acumulación de experiencias y modelos cognoscitivos y que va de lo general a lo particular; es decir investiga a partir de fenómenos generales para aterrizar a fenómenos particulares, la deducción demuestra la validez lógica de tales conocimientos generales encontrados. En otros términos la deducción implica la descripción y experimentación del fenómeno.

Los elementos metodológicos que se utilizan son el histórico-lógico y el análisis-síntesis. El primer elemento metodológico utilizado consistió en revisar y analizar las diferencias más significativas que han tenido los procesos de innovación a nivel municipal, con el fin de identificar los principales problemas de funcionamiento que surgen en el diseño de los mismos y el segundo consistió en analizar desde la perspectiva de las diferentes corrientes, la conceptualización de los procesos innovadores y de qué manera influyen dentro de la administración municipal.

La Investigación es de tipo exploratorio, la cual tiene como finalidad aportar elementos que han sido poco explorados dentro de un tema de investigación y que se requiere documentar más al respecto. Por su alcance es de tipo transversal, donde los datos de la investigación se recopilaron en un momento único y se analizaron en función del periodo administrativo 2009-2012.

Se llevó a cabo una muestra no probabilística⁴, la cual consiste en la selección de elementos que no dependen de la probabilidad, sino de las causas y del planteamiento de la investigación.

Las técnicas de investigación que se utilizaron fue la aplicación de 5 entrevistas estructuradas a informantes clave, que son ex funcionarios públicos de la administración 2009-2012. Las entrevistas se realizaron en forma jerárquica como se indica a continuación:

Cinco Ex Funcionarios que se entrevistaron:

³ Sánchez Ambríz, Gerardo y Ángeles Dauahare. *Tesis Profesional: ¡un problema! ¡Una Hipótesis! ¡Una Solución!*, 3era. ed, UNAM, 2004. pp.10-14. 14

⁴ Hernández Sampieri, Roberto, *et al.*, *Metodología de la investigación*, 3ª ed., México, McGraw Hill, 2003, pp.305-306

1. Presidente Municipal Ing. Arturo García Cristia.
2. Secretario de Ayuntamiento C. Arturo Ahumada.
3. Secretaria del Tesorero Municipal C. Elvia Graciela Rodríguez.
4. Auxiliar de logística y sistemas. C. Gaspar Ruiz Sánchez.
5. Auxiliar administrativo en la oficina del Presidente Municipal C. José Manuel Sandoval Ramos.

También se aplicó a personal administrativo y por último se aplicaron encuestas a pobladores de la comunidad. El número de encuestas aplicadas fueron 197, seleccionando a personas con rangos de edad de 18 a 65 años y más. Con la finalidad de recabar información representativa de la demarcación municipal, se aplicaron 94 cuestionarios en la Cabecera Municipal, 48 en Tequisistlán, 6 en la Colonia Ampliación Tezoyuca, 32 en la colonia Buenos Aires y 17 en la Colonia San Felipe. La distribución del número de encuestas se realizó de acuerdo al Censo de Población y Vivienda y al Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, donde se clasifican las poblaciones por el número de habitantes.

De esta manera, el presente trabajo de investigación está conformado por tres capítulos. En el primer capítulo se presenta un marco conceptual y de referencia sobre los cambios en el modo de operar de la administración pública, por diferentes etapas históricas hasta llegar a lo que es la nueva gestión pública. En este sentido la innovación se convierte en un elemento fundamental que permite que las sociedades construyan nuevos modelos de gobierno y de gobernabilidad, mismos que se necesitan para abordar los grandes retos de este siglo. El período de transformaciones, las fuerzas del cambio, el gobierno y la gestión pública tienen que ir en este sentido, orientando esos procesos de cambio, para producir resultados que agreguen valor a la sociedad. Así como la evolución y configuración de la administración pública que ha sido producto de un largo proceso histórico.

En el segundo capítulo se describe al municipio como eje de la innovación y se describe su origen, proceso y desarrollo. Cabe resaltar que el municipio como centro de gestión pública, ocupa cada vez más un lugar significativo en el debate

público nacional; el municipio está inmerso en una etapa de transición y adaptación; a las nuevas circunstancias y necesidades después de las reformas al artículo 115 Constitucional, por tanto, estudiarlo para entender sus potencialidades, su fragilidad, los problemas que enfrenta y las experiencias que tienen lugar en su ámbito de acción, lo convierten en un proceso de análisis para conocer las experiencias en cuanto innovación pueden que puedan darse a nivel municipal.

Y por último, en el capítulo tres se proporcionan algunos aspectos generales del municipio de Tezoyuca, incluyendo su ubicación y aspectos sociodemográficos, para después describir los resultados obtenidos de la presente investigación. Se resalta la percepción de los entrevistados respecto a la innovación en el periodo municipal 2009-2012 en Tezoyuca, así como las innovaciones que se implementaron en este periodo administrativo y que de acuerdo a Cabrero, se pudieron identificar y clasificar en innovaciones de tipo funcional, estructural, comportamental y relacional, las cuales se describen en este apartado. El procedimiento descrito ha permitido llegar a conclusiones que, se espera aporten juicios, que permitan orientar mejores estrategias en futuras investigaciones acerca del tema.

CAPITULO 1. CONCEPTOS Y APORTACIONES TEÓRICAS

El cambio organizacional es una de las características que define nuestra era. El estudio de las organizaciones públicas y su presencia en la sociedad ha adquirido un renovado interés, especialmente en países que son más vulnerables a los cambios internacionales. El cambio y la complejidad organizacional son signos de nuestros tiempos y desde diversas ópticas se habla de cambio o de innovación de la administración pública como premisa del conflicto dentro de las organizaciones.

En este capítulo se brinda un marco conceptual y de referencia de los cambios sobre las formas de operar del gobierno. Se pone especial atención en la innovación como un elemento fundamental que permite a las sociedades construir nuevos modelos de gobierno y de gobernabilidad, mismos que se necesitan para abordar los grandes retos de este siglo XXI. El período de transformaciones, las fuerzas del cambio, el gobierno y la gestión pública tienen que ir orientados a esos procesos de cambio, para inducir a obtener resultados que agreguen valor a la sociedad.

1. La transformación de la administración pública

La evolución y configuración de la administración pública es producto de un largo proceso histórico, es tan ancestral y antigua como las mismas civilizaciones. Su génesis se basa en condiciones materiales que la humanidad se ha apropiado desde las primeras luces de la civilización⁵. Este marco general de conformación y transformación, debe ser entendido como un proceso en movimiento, como una permanente estructuración y recomposición, la cual se ha ajustado a lo largo del tiempo, dando forma a modelos de administración pública particulares⁶. El desarrollo de la administración pública permitió durante muchos años aprender de los diversos aspectos de la acción gubernamental y en términos generales es posible identificar tres periodos de transformación de la administración pública.

⁵ Guerrero Orozco, Omar. "El proceso histórico de la acción gubernamental. La administración pública en el modo de producción asiático. *Teoría de la Administración Pública, México, Serie V, núm. 1, 1982, p.13*

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. "La administración pública como ciencia social tecnológica. *Gestión y política pública, México, vol. III núm. 2, 2º semestre, 1994, pp-293-313.*

1.1. El Estado de Bienestar

Durante los primeros años del siglo XX la concepción del Estado se centró en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad, la soberanía e impartición de la justicia. “Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. El estudio del marco legal permitía entender en su totalidad el conjunto de la acción del gobierno”.

Después de la Revolución Industrial, tuvo un efecto directo en las sociedades modernas occidentales, las convirtió en sociedades industrializadas y con ello vino una serie de problemas que surgen del proceso de industrialización. Surgieron diversas ideologías que trataron de hacer frente a los fenómenos modernos, producto de la modernización social⁷. Así, con el desarrollo del capitalismo fue necesario un nuevo acuerdo entre el Estado y el sistema económico⁸, de esta manera se establecieron derechos sociales que garantizaron la reproducción del capitalismo, lo que dio paso a una transformación del Estado, al pasar de un Estado Liberal a un Estado Benefactor, que significó la transformación en sí misma del Estado, de sus estructuras, de sus funciones y de su legitimidad.

Existen diversas opiniones acerca del origen del Estado Benefactor, sin embargo como establecen Flora y Heidenheimer existen dos elementos sustanciales sin los cuales es imposible pensar en el Estado Benefactor: 1) la formación de estado-nación y 2) su transformación en masas democráticas, que se da después de la revolución francesa. El crecimiento del capitalismo se convirtió en la forma predominante de producción después de la Revolución Industrial⁹. De esta manera, el Estado Benefactor es una respuesta al incremento de las demandas de igualdad socioeconómica y al mismo tiempo, es la institucionalización de los derechos sociales y su empate con el desarrollo de los derechos civiles y políticos.

⁷ Omar Guerrero Orozco, La tecnocracia o el fin de la política, p 13.

⁸ Josexto Beriain, Estado de Bienestar, planificación e ideología, Editorial Popular, Madrid, 1990, p.55

⁹ Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, Transaction Publishers, London, 1982, p.22.

Como señala Rose, el Bienestar se convirtió en un compromiso político de las sociedades modernas¹⁰. Después de la década de 1930, en la mayor parte de los países capitalistas, la concepción del Estado evolucionó, se ampliaron sus responsabilidades hacia la oferta de bienes públicos básicos como la educación, salud, vivienda y algunos otros. Los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes maquinarias de producción masiva de servicios. En esta etapa la discusión acerca de la dicotomía Wilsoniana entre la política y administración era intensa. Toda interferencia política en la esfera administrativa se interpretaba como una intromisión indeseable.

1.1.1 Perspectiva Weberiana del Estado Benefactor

Desde una perspectiva Weberiana el Estado de Bienestar se entiende como un crecimiento gradual de un nuevo sistema de dominación en una “distribución de elites”, servicios burocráticos y clientelas sociales. La razón del Estado cambia su legitimidad sustentada en la seguridad, la libertad económica interna y la igualdad. Se cambió por la provisión de servicios de seguridad social y transferencia de pagos de forma estandarizada y rutinizada.

Bajo el esquema del Estado Benefactor y sus múltiples acepciones y configuraciones según sea el caso, en cada sociedad moderna industrial, así como en las sociedades de modernidad e industrialización tardía, se configuró un modelo organizacional burocrático de la administración Pública¹¹.

A ello hay que agregar que las estructuras formales de organización son producto por una parte, de las sociedades modernas en las cuales las burocracias deben su aparición histórica como consecuencia de los mercados económicos y a los Estados centralizados; y por otra, la legitimidad que estas estructuras encuentran en su sociedad, es decir estas estructuras son posibles gracias a que son normalizadas por las leyes y favorecidas por las opiniones públicas; su conocimiento es legitimado mediante el sistema y el prestigio social. Así pues, se generan mitos que dan origen a las estructuras organizacionales formales y que tienen dos

¹⁰Richard Rose, Common goal, different roles: the State's Contribution to Welfare Mix, en Richard Rose y e. t. A. The Welfare State East and West, Oxford university Press, 1986,p.14l

¹¹ Niklas Luhmann, State Political Theory in Welfare, P.88.

prioridades: a) son prescripciones racionalizadas e impersonales que identifican como técnicos varios propósitos sociales, los cuales buscan una manera racional-técnica; y b) mitos considerablemente institucionalizados se hallan más allá del arbitrio de su participación u organización individual. Dichas organizaciones están llenas de reglas institucionales que configuran el modelo de organización burocrático¹².

En este sentido, como argumentan Meyer y Rowan, la legitimidad del modelo burocrático se debe a Max Weber quién fue el primer autor en sintetizar el estudio sobre la burocracia, en su famosa obra *Economía y Sociedad*, en donde describe y explica al mismo tiempo, que el Estado moderno se liga directamente con un modelo ideal de burocracia, que se sustenta en una racionalidad formal-legal¹³. Bajo este argumento, las organizaciones burocráticas se caracterizan por la centralización, la jerarquía, la autoridad, las reglas, la división del trabajo y la carrera profesional¹⁴.

Las ventajas técnicas de la organización burocrática la hacen sobresalir sobre otras formas de organización ya que en ella hay precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos, de costos de materiales y personales¹⁵. Para Weber la burocracia es capaz de alcanzar el más alto grado de eficiencia, ya que se logra exactitud, continuidad, disciplina, rigor y confianza; es decir, los resultados se pueden calcular y técnicamente es posible la optimización de los mismos, de ahí que posea principios universales para su aplicación en cualquier tarea. Lo relevante de la organización burocrática es el personal que la integra, este cuerpo de personas que se distingue por: 1) ser personas libres que responden a los objetivos de su cargo; 2) están en jerarquía administrativa rigurosa; 3) cuentan con competencias rigurosas fijas; 4) laboran en virtud de un contrato; 5) cuentan con una calificación profesional

¹² John Meyer y Brian Rowan, Organizaciones institucionalizadas. *La estructura formal como mito y ceremonia*, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Estudio introductorio de Jorge Javier Romero, Ed. FCE.- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Universidad del Estado de México, 1ª. Imp., 2001, pp.80-85.

¹³ Weber, Max, *Economía y sociedad*, Ed. FCE, Decimocuarta impresión, México, 2002. PP. 173-175.

¹⁴ Stewart Clegg y Cynthia Hardy, *Organizations, Organization and organizing* en Stewart Clegg, Cynthia Hardy and Walter R. Nord, *Handbook of organization studies*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1997. P.9

¹⁵ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, Ediciones Coyoacán, 2da. Impresión, México, 2005, p.55

que fundamenta su nombramiento; 6) se les retribuye con dinero; 7) ejercen su cargo como única o principal profesión; 8) tienen una carrera, o perspectiva de ascenso y avance por años de ejercicio; 9) son separados de los medios administrativos y sin apropiación del cargo y 10) están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa¹⁶.

Weber establece que cualquier desarrollo moderno de asociación en diversos ámbitos: Estado, ejército, partido y economía, está presente en donde existe una administración burocrática. La administración burocrática se diferencia de otras figuras pre modernas de administración porque en ella está sustentada la racionalidad técnico-formal, esto es el conocimiento especializado profesionalmente, para calcular de forma racional los medios y los fines que persigue la administración¹⁷. El modelo burocrático se convirtió en el único diseño viable para la administración, en un control que va más allá de los individuos que tienen en sí mismos, control de sus oportunidades e incluso definía su propia humanidad.

Esta descripción de la administración burocrática de Weber ha desencadenado diversos debates sobre el concepto¹⁸. No obstante ello, Heady describe que existen ciertas tendencias prevaletentes para estudiar la burocracia. La primera de ellas, consiste en definir la burocracia en términos de las características estructurales básicas de una organización. En este sentido Heady argumenta que Richard May elaboró una lista de los elementos fundamentales de la burocracia que son: a) jerarquía de autoridad bien definida; b) una división del trabajo en la especialización funcional; c) un sistema de normas relativas a los derechos y obligaciones¹⁹. De los funcionarios que desempeñan los distintos cargos: a) un sistema de procedimiento relativo a las relaciones de trabajo; b) la impersonalidad de las relaciones interpersonales; y c) la selección para empleos y ascensos basada en la competencia²⁰. La importancia del modelo burocrático reside

¹⁶Weber Marx Economía y Sociedad, FCE, 13 ed. 1999.p.174.

¹⁷Ibidem. p175

¹⁸Ferrel Heady. Administración Pública. Una perspectiva comparada, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 2000, pp.106-107.

¹⁹ Charles Perrow, Sociología de las organizaciones, Tercera Edición, McGraw-Hill, 1991, Pp.6-7.

²⁰ Ibidem, p.108.

en que se convirtió en el único diseño viable para la administración política en la moderna sociedad de masas, este modelo fue el clásico estudio tipológico de los años cincuenta del siglo pasado, ya que representaba uno de los arquetipos más comunes del diseño organizacional.

1.1.2 Perspectiva Marxista del Estado Benefactor

Desde una perspectiva marxista, el Estado Benefactor es un intento para tratar con asuntos específicos del desarrollo del capitalismo, del conflicto de clases y las recurrentes crisis económicas. De esta manera el bienestar representa un esfuerzo para integrar las clases trabajadoras sin que ello represente un desafío fundamental a la institución y a la distribución de la propiedad privada.

El Estado de bienestar defendía la capacidad del gobierno para controlar la demanda de una economía de mercado a través de una intervención adecuada. La ineficiencia del mercado se corregía mediante intervención Estatal desde el lado de la demanda de la economía para asegurar un alto nivel de actividad económica y pleno empleo. El estado bienestar de posguerra era un mecanismo de integración social. La acción estatal era continua, y las instituciones del Estado un complemento de la economía de mercado.

Una de las funciones importantes del Estado bienestar era la legitimación social de la sociedad de mercado, pretendía hacer al capitalismo liberal, económicamente más productivo y socialmente más justo, su funcionalismo introducía dos conceptos. En primer lugar un cambio social por etapas; un sistema social en equilibrio; en segundo lugar las fuerzas del cambio provocaban la desestabilización del sistema y creaban nuevos modelos de comportamiento e instituciones, generando nuevas formas y precios. La última etapa empieza a desarrollar nuevas instituciones integradas, las cuales conducen hacia el equilibrio.

Se consideraba que la sociedad de la posguerra había alcanzado ya la última etapa. El conflicto, la disfuncionalidad y el desequilibrio aparecen como problemas de transición de un tipo de sistema a otro. Los procesos no se debían interpretar ni en términos capitalistas, ni en términos de socialismo, sino en término del

advenimiento de la sociedad industrial, la cual avanzaba, trascendía y superaba estos conceptos contrapuestos.

De acuerdo a esta teoría, las economías industrializadas, necesitaban de una fuerte dirección estatal, incluyendo finanzas de bienestar y servicios. Se veía al Estado como la institución integradora de las sociedades industrializadas avanzadas. El Estado bienestar era considerado por los Marxistas como fruto de un desarrollo lógico del capitalismo, hasta alcanzar una etapa en la que el Estado pasaría a tener el papel predominante en la dirección de la economía. En los 60's el Estado empezó a tener poca credibilidad, se generó la pobreza y la persistente desigualdad. Provocando la crisis fiscal del Estado de bienestar y el triunfo político de las ideas que propugnaban una menor participación del Estado en la vida social y una mayor libertad para el mercado²¹.

El resultado de esa tendencia fue la alteración en la forma de gestionar los recursos materiales y personales puestos a su disposición. Formulándose un conjunto de técnicas y comportamientos que constituyeron el contenido de la Nueva Gerencia Pública, es decir se promovió el bienestar público, mediante la cultura empresarial, basada en la economía, eficacia y eficiencia²².

Estos análisis desde la perspectiva de la sociología política (Weber) y la economía política (Marx) no se trastocan entre sí, por el contrario, se complementan²³.

Lo anterior parece sugerir que sólo en las sociedades industrializadas y democráticas se establecen instituciones sociales, empero estas también surgen en naciones fascistas que después de la Primera Guerra Mundial no pudieron fortalecerlas, por lo que el modelo de Estado Benefactor también fue un proceso de modernización que acogieron varios países en búsqueda de esa legitimidad²⁴. En este sentido, el Estado Benefactor es aquél en que:

²¹ Carrillo Castro Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, "La reforma de la Administración Pública en México" en Berrones Ricardo, *Perfil Contemporáneo de Administración Pública, México*, 2005, p 134-136.

²² Soros, George, *citado por Ibidem*, p.134.

²³ *Ibidem* p.132

²⁴ *Ibidem* p. 24

“el poder organizado es utilizado deliberadamente (a través de políticas y de la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones; primero, garantizar a los individuos y a las familias un ingreso mínimo independientemente del valor del mercado de su propiedad; segundo, reducir el grado de inseguridad al permitir que los individuos y las familias satisfagan determinadas contingencias sociales (enfermedades, lesiones, vejez y desempleo) y; tercero, asegurar que todos los ciudadanos sin distinción de estatus o de clase brindarles en los mejores estándares posibles, la provisión de servicios”²⁵.

Con base a lo anterior, el rol del Estado asume nuevas funciones que aumentan su complejidad, deja su papel de asistencialista y de beneficencia, para ser prestador de servicios sociales, los cuales son garantizados jurídicamente, esto induce a aumentar sus fines así como el horizonte de sus políticas, ya que además de brindar servicios sociales, redistribuye la riqueza. Por lo tanto, este nuevo Estado es el resultado de un pacto entre la revolución que comenzaba a gestarse en contra de los regímenes burgueses y el liberalismo imperante. Por último, debido al incremento de las responsabilidades sociales, este nuevo Estado se le relaciona desde esa dimensión un tanto religiosa como “Estado Providencia”.

Como argumenta Cruz Martínez, si providencia es el cuidado que Dios tiene sobre las criaturas, el Estado-Providencia viene a ser una promesa- una asunción laica de tan gigantesca misión²⁶. Bajo esta visión la concepción de Estado de Providencia estrecha su vinculación con el desarrollo de Estado Protector, lo que resulta en la medida que aumenta la seguridad de sus súbditos al hacerse cargo de cubrir sus riesgos mediante un cálculo de previsibilidad razonable que, inevitablemente aumenta el riesgo. Al hacerse la vida más segura, aumentan las expectativas de seguridad de la población y por tanto hace parecer como riesgos, factores que antes de esa situación no se consideran peligrosos. Cuanto más se extiende el providencialismo del Estado más ha de extenderse la protección.

²⁵ Asa Briggs the Welfare State in Historical perspective citado por Peter Flora y Arnold Heidenheimer, Ed. Walter de Gruyter, Berlín, 1990.p.23.

²⁶ Ibídem p.121

1.2. Enfoque Jurídico Tradicional

Hasta la segunda mitad del siglo XX el enfoque jurídico – tradicional de la administración pública comenzó a perder su capacidad para explicar el fenómeno que se hacía cada vez más complejo. Fue cuando la intervención estatal se extendió hacia los diversos sectores de la actividad económica, dando lugar a la fase amplia del Estado Benefactor²⁷.

La búsqueda del bienestar general implicó la creación de nuevas organizaciones y programas públicos. Bajo estas circunstancias, el gobierno no podía seguir siendo un conjunto de funcionarios que se guiaría únicamente por la idea de supervisar la acción de los particulares. Esto es por la noción del Estado policía.

No obstante la expansión del bienestar social, que se sustentó en nuevas y más ambiciosas políticas públicas, tuvo en términos fiscales una contraparte. La aparición del déficit público, el cual representó un impacto negativo a finales del siglo XX. Se convirtió en una especie de “mal necesario”, que garantizaba la continuidad de los servicios que se producían bajo su amparo. Los primeros cambios se originaron en Europa y Estados Unidos. Sus políticas buscaron romper los esquemas de participación y de intervención estatal para llevarlos a definiciones menos uniformes, más abiertas y potencialmente más diversificadas. En los países subdesarrollados, también se iniciaron procesos de transformación en la administración pública. Como señala Omar Guerrero es la organización, no el individuo, la que efectivamente produce en el sistema industrial²⁸.

De esta manera la burocracia fue concebida como una estructura social formal, racionalmente organizada, la cual implica normas de actividad definidas con claridad en las que idealmente, cada serie de acciones están funcionalmente relacionadas con los propósitos de la organización. La organización unificada genera empleos, posiciones jerárquicas, a las que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidos por reglas limitadas y específicas. Cada uno de

²⁷ Ibidem. *Citado en nota 15.* p.10

²⁸ Guerrero Orozco, Omar El Estado en la era de la modernización, Plaza y Valdez México, 1992, P.45.

los empleos contiene una zona de competencia y de responsabilidad que le son atribuidos²⁹.

La administración pública, en prácticamente todo el mundo está enfrentando nuevos retos que no se pueden resolver con métodos tradicionalistas. La idea del estado monolítico compuesto de organizaciones que forman un todo coherente, regidas por una racionalidad estatal global, ha sido totalmente rebasada por una realidad compleja, diversa y altamente cambiante. Hoy la concepción del Estado se asemeja más a una red de agencias con patrones de racionalidad diversos que, si bien interactúan y buscan complementariedad, constituyen más un conjunto organizacional complejo, que un todo coherente y uniforme que busca una nueva configuración³⁰.

1.3 La Nueva Gestión Pública

En los años 80 del siglo XX surgió en el ámbito internacional un movimiento global de reformas cuya dimensión ideológica exigió un cambio de valores en el sector público. Esta tendencia implicó la revisión del papel asumido por el Estado. Se reconoció la crisis fiscal del Estado de bienestar y el triunfo político de las ideas que propugnaron, una menor participación del Estado en la vida social y una mayor libertad para el mercado³¹.

Existen concepciones diversas sobre lo que supone la nueva gestión pública³². Para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), este nuevo movimiento de reforma del sector público se centra en el supuesto de que su incorporación permite alcanzar economía, eficiencia, calidad y eficacia. Además facilita el control político, incentiva las capacidades gerenciales y permite mayor transparencia en vez de regular la acción administrativa; a través de reglas y de autoridad jerárquica.

²⁹ Merton, Robert, Teoría y Estructuras sociales, 6ª reimpresión. ,México, FCE, 2002, p.275

³⁰ Cabrero Mendoza, Enrique. La nueva gestión municipal en México. *Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales.* ,México, CIDE, 1995

³¹ *Ibidem*, citado en nota 17. pp. 134-135.

²⁸ OCDE, Desarrollo de Gestión Pública, París, 1991,p.11

²⁹ *Ibidem*, p.14

Para ello los miembros de la OCDE están siguiendo dos rutas para mejorar la producción y prestación de bienes y servicios. La primera está orientada al interior de la organización y pretende mejorar los incentivos de los individuos, medir el rendimiento de las estructuras y potenciar las relaciones con los “clientes”. Se preocupa por como la organización pública está gestionada. La segunda consiste en hacer un mayor uso del sector privado, para promover un sistema público seguro, eficiente, competitivo y abierto a la obtención de recursos³³.

El concepto de la Nueva Gestión Pública (NGP) incorpora elementos de varias doctrinas, los cuáles hacen alusión a la adopción de métodos del sector privado en las organizaciones gubernamentales; la división entre el productor y el consumidor para fines de la prestación de servicios públicos y la promoción de una mayor competencia. Estas reformas parten de la idea que las organizaciones gubernamentales encargadas de prestar servicios públicos estaban completamente dominadas por los intereses de los “productores”; es decir los burócratas y otros empleados de esas mismas organizaciones, quienes no tenían mayor interés en prestar los productos o servicios bajo las mejores condiciones de precio, calidad y eficiencia³⁴. Omar Guerrero hace énfasis en la eficiencia y productividad de las instituciones y agencias del sector público. La implementación de las tres E’S economía, eficiencia y efectividad, objetivo primordial de la nueva gestión pública.

El concepto es usado principalmente para describir la reorganización de las organizaciones gubernamentales con el fin de promover métodos de organización, contable y de evaluación que fueran similares a los métodos usados en las organizaciones privadas y; además respondieran a la nueva lógica de mercado imperante en el mundo. Los métodos por mencionar sólo algunos se encuentran en los sistemas de evaluación y monitoreo de sistemas de control de calidad, nuevas estructuras salariales con énfasis en incentivos y productividad.

El resultado de dichas condiciones, como Miller, Malcom y Stoker³⁵ señalan que “Las empresas públicas fueron consideradas ineficientes en términos de su

³⁴ Guerrero Omar (1999) Del Estado Gerencial al Estado Cívico. México UAEM, p 135.

³⁵ Miller, W. D. y Stoker, G. (2000) Models of Local Governance N.Y. p.17

poca capacidad para generar ahorro de recursos públicos y también, vistas como incapaces de responder a las necesidades del consumidor”. Es así que surge la idea de fragmentar el poder monopólico del estado en la prestación de servicios públicos y sobre todo darle forma a nuevas organizaciones encargadas de representar la voz de los consumidores al interior del sistema.

El estado benefactor es un modelo capitalista en el que se permite la intervención del estado en la economía. Surgió en los años 30 tras la crisis de 1929. El modelo de sustitución de importaciones surgió en México en 1934, en el que se inició la industrialización del país. Diez años más tarde, se adoptó el modelo de desarrollo estabilizador, que su objetivo era estabilizar la sustitución financiera mediante las medidas de crecimiento financiero industrial. Utilizando recursos de las exportaciones agrícolas, así como el otorgamiento de créditos para el desarrollo industrial, abaratamiento de la mano de obra , por que la industria podría capitalizarse, implementar políticas de arancel a productos extranjeros, consumo de bienes de manufactura, reducción de pago de impuestos a las industrias, para asegurarse de estas medidas, el estado debía interferir en la economía.

Pero este modelo cayó por sus postulados, ya que al cobrar pocos impuestos a la industria, se recurrió a los préstamos extranjeros, transferencia de recursos del campo a la industria, lo que produjo el empobrecimiento del campo.

En los 70’s se adoptó el modelo de desarrollo compartido, aumentando la inversión pública, recurriendo al endeudamiento, siendo imposible el crecimiento, y para los 80’s surge la Nueva Gestión Pública, originada entre el gerencialismo y la nueva economía institucional, con la finalidad de proponer un índice que media la intensidad con que los gobiernos locales han asimilado de forma práctica las propuestas de esta técnica gerencial, con el fin de asociar los efectos de las innovaciones y mejoras administrativas en la calidad de vida de la sociedad.

1.3.1 Orígenes: entre el “gerencialismo” y la “nueva economía institucional”

En el plano conceptual, diversos autores como Hood, Christensen y Laegreid, Guerrero y otros, señalan que la NGP es el resultado de la combinación de dos corrientes teóricas: la “nueva economía institucional” y el “gerencialismo”. La primera

doctrina tiene su base en teorías surgidas en el mundo a raíz de la segunda guerra mundial, como la teoría de la opción pública (“public choice”), la teoría de costos y transacciones, la teoría del agente principal y la teoría de prioridad³⁶. La segunda corriente del pensamiento encuentra su origen en el movimiento para una administración pública científica, el cual generó una serie de reformas administrativas bajo el argumento de que era necesaria una mayor capacidad técnica para manejar los asuntos administrativos.

En cuanto a la “nueva economía institucional”³⁷. Encontramos varias aplicaciones de sus diversas teorías, tales como la teoría pública y la teoría del agente-principal. De la teoría de la opción pública, se derivan elementos que permiten explicar las estructuras organizacionales en términos del concepto de maximización de utilidad. Esto es dado el contexto de competitividad, una organización más eficiente que va a reemplazar a otro tipo de organización menos eficiente y así sucesivamente. Esta teoría conocida como la Teoría de las Decisiones Racionales (Social Choice Theory) tiene cuatro antecedentes intelectuales. La economía neoclásica, los modelos político-matemáticos, la teoría del contrato social y las ideas Jeffersonistas de la administración democrática.

La opción pública tiene como objeto de estudio las decisiones colectivas, sociales o bien las decisiones que no están relacionadas con el mercado e incluye varios aspectos relacionados con la ciencia política, tales como el estudio del Estado, la Constitución, las acciones colectivas, los procedimientos de votación, el comportamiento de los partidos políticos y el comportamiento burocrático. La Teoría de la Opinión Pública estudia como las decisiones colectivas en dichos temas son tomadas y se enfocan al análisis de las funciones de utilidad para la sociedad³⁸. Entre los mecanismos derivados de la Teoría del agente-principal,

³⁶Entre los padres fundadores de la NGP ó bien, del nuevo manejo público, Omar Guerrero identifica, entre otros, a Milton Friedman, Ludwig Von Mises, Friedrich Von Hayek, James Buchanan, Gordon Tullock y Marcar Olsen. Véase Guerrero Omar, op cit, p.108

³⁷ Christopher Hood, (1991). P.5

³⁸ Dunleavy, Patick y O’ Leary, Brendan (1994), 7th. Teoría de los Estados: *Las políticas y la democracia liberal*. Pp.159-163. London: MacMillan Press, 1994, 7ma. Ed.

encontramos la modificación de la estructura de incentivos a través de contratos de productividad con los gerentes de la organización.

Los contratos firmados entre el principal y el agente, o entre el político y el administrador público, son concebidos como arreglos contractuales entre dos partes que se unen para hacer negocios, donde se establecen de manera clara las obligaciones, los objetivos de los acuerdos, los recursos y la autonomía requerida para lograrlos.

La Teoría del Gerencialismo, por otra parte, descansa en la idea en que el mercado y el consumidor son los focos principales de una administración pública gerencial, se permite importar principios de la administración privada a la administración en el sector público. Entre dichos principios, se encuentran: i) poder discrecional a los nuevos gerentes con el fin de lograr mejores resultados; ii) centralización del control con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las organizaciones y desarrollar una cultura organizacional basada en la eficiencia y; iii) la implementación de medidas e indicadores de productividad con el fin de garantizar mejores resultados.

Para los gobiernos locales, este nuevo “gerencialismo” implicó tres temas principales: 1) énfasis en los límites presupuestales, recorte de gastos, aumento en la productividad y eficiencia de los organismos públicos; 2) la descentralización o devolución de responsabilidades administrativas a los gobiernos locales, especialmente en términos de devolución de recursos presupuestales y ; 3) el desarrollo de nuevas prácticas administrativas relacionadas con el establecimiento de estándares de calidad, productividad y sistemas de pago basados en incentivos por productividad y cumplimiento de metas.

1.3.2 Elementos de la Nueva Gestión Pública

El rompimiento de los postulados de la administración pública tradicional en términos de las organizaciones gubernamentales son descritos por Dunleavy y Hood: 1) establecimiento de métodos contables y presupuestales, en donde los costos se evalúan con base a los resultados y; estos a su vez se miden de acuerdo a indicadores de productividad; 2) la visión de las organizaciones públicas como organizaciones de tipo empresarial, en donde los incentivos para los gerentes están ligados a la productividad; 3) el reemplazo de las estructuras tradicionales de los organismos gubernamentales en los que las áreas de compras y prestación de servicios se encuentran bajo un mismo mando, por estructuras caracterizadas por la división funcional y organizacional entre las dos áreas; 4) mayor apertura a la competencia entre diferentes prestadores de servicios públicos, ya sean públicos, privados u organizaciones sin fines de lucro y; 5) el establecimiento de organizaciones encargadas de la prestación de servicios cada una de ellas con una participación de mercado relativamente pequeña, con el fin de dar mayor libertad al consumidor para escoger al “prestador de servicios”.

Dichos cambios se sintetizan en el Cuadro 1, donde se especifican los elementos que componen la nueva doctrina. Los elementos de la NGP son el resultado de los factores. La tendencia hacia una mayor convergencia entre los sistemas administrativos del sector público y el sector privado y la eliminación de las regulaciones a la economía impuestas por el antiguo estado omnipresente, siguiendo la nueva lógica del mercado³⁹.

³⁹ Hood Christopher (1991) “A Public Management for all Season” Vol. 69 Pp. 3-19

Cuadro 1. Elementos de la nueva doctrina

Doctrina	Significado	Justificación
1. Implementación de la Administración gerencial en el sector público.	-Control discrecional en las organizaciones públicas, “libertad para administrar”	-Clara asignación de responsabilidades para la ejecución de políticas, concentración de poder. -Una adecuada rendición de cuentas requiere clara definición de los objetivos.
2. Definición de estándares de calidad y medidas de productividad.	-Definición de objetivos, metas e indicadores de productividad, de preferencia en términos cuantitativos.	-Una adecuada rendición de cuentas requiere clara definición de objetivos.
3. Mayor énfasis en el control de resultados.	-Distribución de objetivos, metas e indicadores de productividad, de preferencia en términos cuantitativos.	-Necesidad de mayor énfasis en los resultados y no en los procedimientos.
4. Cambio y desagregación de las diferentes unidades del sector público.	-División de las unidades monolíticas del sector público y la transformación de sus sistemas en unidades corporativas organizadas en torno a productos, que operan con presupuestos descentralizados.	-Necesidad de crear unidades “maneables” administrativamente, son la separación de los roles de consumidor y productor. Así, se toman ventajas del uso de contratos o franquicias, tanto al interior como al exterior del sector público.
5. Cambios hacia una mayor competitividad en el sector público	-Cambios de los esquemas de contratación y prestación de servicios a través de licitaciones públicas	-Competencia es la llave para reducir costos y mejorar estándares de calidad.
6. Énfasis en métodos de administración al estilo del sector privado.	-Dejar atrás viejos estilos de administración pública y promover una mayor flexibilidad en el establecimiento de estímulos.	-Necesidad de evaluar las demandas de recursos del sector público y “hacer más con menos”.
7.Énfasis mayor disciplina en el uso de los recursos.	-Tomar en cuenta costos directos, incrementar la disciplina en el trabajo y resistir las demandas excesivas de los sindicatos.	-Necesidad de evaluar las demandas de recursos del sector público y “hacer más con menos”.

Fuente: Tomado de Hood, Christopher (1991) en Public Administration, vol.69

Por ejemplo los factores 1, 4 y 6, hacen énfasis en los aspectos relacionados con la adopción de métodos del sector privado en la administración pública con el fin

de mejorar la productividad y eficiencia de las organizaciones gubernamentales; sobre todo en los aspectos relacionados con el manejo de los recursos humanos, el ejercicio del gasto público y la adopción de nuevas estructuras administrativas que permitan una operación más eficiente de los organismos públicos, en especial de aquellas organizaciones que operan como compradores o prestadores de servicios públicos.

Este fenómeno como señala Omar Guerrero, significa que “La gestión del gobierno sea invadida y conquistada por el espíritu empresarial. El nuevo manejo público se ha explayado como la segunda fase de la privatización en los tiempos actuales, brevemente hablando, la endoprivatización de la administración pública”⁴⁰. La endoprivatización consiste en la incorporación de los modelos y prácticas administrativas del sector privado a la administración pública, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con las medidas para evaluar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos tales como: productividad de los recursos humanos, sistemas de calidad y satisfacción de las necesidades del cliente⁴¹.

Por su parte los puntos 2 y 3 de la misma tabla hacen énfasis en nuevos sistemas de evaluación en el sector público, es el surgimiento del “nuevo estado evaluativo”, como le han llamado algunos autores, quienes consideran que el diseño e implementación de medidas de productividad y calidad han contribuido de manera fundamental al mejoramiento de la eficiencia en las organizaciones gubernamentales.

Los puntos 5 y 7, se encuentran asociados a medidas de las organizaciones, para incrementar la eficiencia de los organismos públicos y sobre todo, incorporarlos a una nueva lógica de competitividad caracterizada por la apertura de mercados y la desregulación económica. La nueva estructura corporativa y la división entre los papeles de comprador y prestador de servicios públicos en las organizaciones gubernamentales, configuran organizaciones más adaptadas a esta nueva realidad en la que los organismos del sector público compiten entre sí, al igual que con los organismos del sector privado, con el fin de obtener mejores precios y calidad. En

⁴⁰ Guerrero Omar (1999) Del Estado Gerencial al Estado Cívico, México, UAEM, P.135.

⁴¹ *Ibíd*em, p. 106

este nuevo marco de competitividad, existen dos elementos fundamentales. Primero, la implementación de las licitaciones públicas abiertas y transparentes, que permiten adquirir insumos para la prestación de servicios públicos; segundo el debilitamiento del poder de los sindicatos, lo que representa un elemento fundamental para disminuir el costo de mano de obra y dar viabilidad a las nuevas organizaciones del sector público en un entorno más competitivo.

Los cambios obedecen a un fenómeno creciente. Muchos de los gobiernos ante este panorama fomentan nuevas formas organizacionales que son implementadas en el sector empresarial para promover además de eficiencia el fortalecimiento de la sociedad civil. El fin es que el gobierno sea más abierto y responsable ante los ciudadanos, es decir más democrático. De esta manera la NGP incorpora elementos para promover una mayor participación social y legitimidad en la toma de decisiones.

En el cuadro 2 se presentan los principales elementos de las reformas de la NGP. Es importante señalar que la importancia y el orden en que dichos instrumentos han sido aplicados en la mayoría de los países, cambia de acuerdo a las condiciones políticas y económicas imperantes en cada uno de ellos.

Cuadro 2. Elementos de las reformas de la NGP

Categoría	Características /objetivos	Ejemplos
Reestructura organizacional	Delegación de responsabilidades Reducción de jerarquías Cambio en la importancia del papel del administrador y del político	City managers Estructura corporativa tipo "holdings"
Instrumentos administrativos	Orientación hacia la evaluación por resultados Visión empresarial Eficiencia	Acuerdos para la productividad Pagos de acuerdo a la productividad.
Reformas presupuestales	Implementación de instrumentos financieros similares al sector privado	Sistemas contables similares al sector privado (balances generales y estados de resultados) Comités de vecinos
Orientación hacia el consumidor Sistemas de calidad	Incrementar la legitimidad en la prestación de servicios	Ventanillas únicas para todos los servicios
Extenso papel del mercado Privatización	Reducción del Sector Público Ganancias en eficiencia a través de una mayor competencia	Licitaciones de servicio
Legitimidad de las decisiones públicas	División entre los hacedores de políticas (los políticos) y los implementadores de las políticas (los administradores)	La idea de qué producir debe ser tomada por el gobierno y las ideas de cómo producir deben ser tomadas entre los administradores y el público consumidor.

Fuentes: Schedeler y Proeller (2002) p. 165. The New Public Management.

Como Barzelay⁴² señala "un buen gobierno con lleva al proceso de ajustar los resultados deseados, a las interpretaciones constantes de políticas públicas

⁴² Barzelay Michel, (2003) La Nueva Gerencia Pública: *Invitación a un diálogo Cosmopolita* en gestión y política pública. Vol. XII no 2 p. 249.

políticamente aceptables y sustantivamente deseables por un lado , y a la entrega de resultados de manera más efectiva y eficiente, por el otro; la idea es que los funcionarios y las oficinas gubernamentales pueden ser supervisados más eficientemente por centros de poder democráticamente electos o por agentes en el centro del gobierno o en unidades identificables dentro de la jerarquía burocrática.” El contexto político-social juega un importante papel y al mismo tiempo, incluye la complejidad de las relaciones administrativas como son: servidores públicos a nivel federal y local, grupos de presión, grupos con intereses específicos, organizaciones privadas y empresariales; dichas transformaciones políticas, están más cercanas a la población.

1.3.3 El énfasis de las nuevas reformas: hacia la nueva gobernabilidad pública

La institucionalización de la gestión de resultados se ha buscado, a través del uso de recursos tecnológicos modernos, como la planificación estratégica y concertada, la incorporación de sistemas de monitoreo y evaluación, rendición pública y la transparencia, a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado. Se busca dinamizar la eficiencia de las entidades públicas, basadas en metas concretas en periodos de tiempo cada vez más precisos. Allison⁴³. Señala tres aspectos que pueden ser considerados: 1) La estrategia: Establece objetivos y prioridades para la organización, además de planes operativos para alcanzar tales objetivos; 2) Gestión de los elementos internos: Enmarca a la organización y a los recursos humanos y; 3) La gestión de los elementos externos: Abarca el trato con las unidades externas del mismo orden de ideas, existen diferencias entre el administrador y el gestor. El gestor requiere de más autonomía y mayor margen de maniobra a cambio, se autorresponsabiliza de los resultados que obtiene de los mismos, más no del producto de un diseño normativo determinado.

Para entender el impacto de las reformas, es necesario profundizar en el concepto de gobernabilidad, que puede ser abordado desde diferentes perspectivas.

⁴³ Allison Graham.”La gestión política y la privada: ¿Son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes? *Clásicos de la Administración Pública*. México, FCE. 1990. P.17.

Un primer conjunto de actores define a la gobernabilidad como el conjunto de instrumentos o capacidades en manos del Estado para conducir a la sociedad y evitar el caos o el desorden. Por ejemplo Alcántara Sáenz señala: “puede entenderse como gobernabilidad al conjunto de condiciones de carácter medio ambiental, favorables para la acción del gobierno. Por el contrario la ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental”⁴⁴.

En el mismo sentido, Guerrero considera a la gobernabilidad como “el desarrollo de las capacidades para regir a la sociedad” y sostiene que la implementación es un instrumento básico para lograrla, ya que rinde dividendos en términos de legitimidad, consenso y rentabilidad⁴⁵. El argumento de Omar Guerrero es que la implementabilidad es un proceso, mientras que la gobernabilidad es un estado final y permanente que se caracteriza por la tranquilidad pública. Un segundo conjunto de actores hace énfasis en la gobernabilidad como un concepto novedoso que implica la reforma del Estado en todos los aspectos es decir, económicos, administrativos y políticos, con el fin de reforzar la capacidad de gobernar y crear un Estado caracterizado por el logro de consensos y legitimidad.

La gobernabilidad se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas y toma de decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social. Estas últimas implican una relación individual de los hombres y mujeres con el Estado, la producción y la gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación de las relaciones entre los Estados. Según Bevir, Rhodes y Weller, es un concepto que “define el cambio en el papel y forma del Estado en las sociedades actuales”⁴⁶. Cambios que incluyen la reforma de las instituciones políticas, los límites

⁴⁴ Citado por Guerrero, *op.cit.* pp.177-178.

⁴⁵ Guerrero, Omar, *Op cit.* p. 178.

⁴⁶ Vease Bevir, Rhodes y Weller. “Traditions of Governance: Interpreting: Interpreting the Changing Role of the Public Sector” e *Public Administration*, Vol. 81, No. 1, P. 13.

entre el Estado y la sociedad civil, las nuevas formas de ejercer el poder y las reformas a la administración pública⁴⁷.

Las reformas a la administración pública, en este contexto, son solamente un elemento del concepto de gobernabilidad, que permiten adoptar una nueva forma de ejercer el poder y dotar de legitimidad a las organizaciones gubernamentales que nacen a raíz de la NGP. Precisamente para adoptar de legitimidad a las organizaciones gubernamentales, el énfasis de las nuevas reformas en cuanto a aspectos principales: legitimidad, rendición de cuentas, competencia y respeto a la ley y a los derechos humanos⁴⁸.

Algunos autores, como Kickert⁴⁹, han propuesto llamar a la combinación de reformas administrativas-como las impulsadas en la primera etapa de la NGP- y nuevas formas de ejercer el poder, como “public Governance” o “gobernabilidad pública”, ya que dicho concepto tiene un significado más amplio y engloba desde aspectos relacionados con la gerencia pública hasta aspectos relacionados con la legitimidad y la legalidad de las políticas públicas. En la gobernabilidad pública como lo menciona Kickert⁵⁰, el contexto político y social juega un papel crucial. Para el mismo autor, gobernabilidad pública es “una actividad compleja que involucra el manejo de un complejo conjunto de sectores sociales y políticas públicas. Por consiguiente, el concepto de la Nueva Gerencia Pública debería transformarse en Gobernabilidad Pública, concepto en el cual la orientación hacia el contexto político-social juega un importante papel, y al mismo tiempo, incluye la complejidad de las relaciones administrativas”.

La administración pública se ve ahora diferente de lo que se veía hace tres décadas. Ahora se utiliza un lenguaje diferente para describir la manera en cómo funcionan los gobiernos. Al margen de todas las reformas sean exitosas o no continúan existiendo una serie de problemas en la administración pública de los

⁴⁷ Ibidem p.14.

⁴⁸ Estos cuatro aspectos son mencionados de manera constante en las definiciones de buen gobierno dadas por el Programa de Desarrollo de la ONU, el Banco Mundial y diversos ministerios de varios países, como el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido.

⁴⁹ Kickert, Walter, *Op. Cit*, p.732.

⁵⁰ *Ibidem* p.733

países. Algunos de esos problemas constituyen justamente el producto de los procesos previos de reforma; de la misma manera motivada en las recomendaciones de algunos organismos financieros multilaterales, la reforma en América Latina se presentó a la opinión pública como una tarea eminentemente técnica. Se aplicó por la contundencia de los hechos y se orientó a mejorar la calidad de la gestión estatal⁵¹. Se asumió como parte de un movimiento de modernización de varios países latinoamericanos que enfrentaban dificultades después de periodos de dictaduras y autoritarismos.

La reforma se dio en dos momentos: 1) La primera etapa se produjo en la década de los ochentas y se dirigió a resolver los problemas derivados de los cuantiosos déficits fiscales acumulados en la mayoría de los países latinoamericanos. Los gobiernos se concentraron en la liberalización económica y la privatización de las industrias estatales. Se enfocaron en el desmantelamiento del Estado de Bienestar, con el objetivo de generar condiciones para un mejor acceso a los flujos internacionales de capital y; 2) La segunda etapa de este movimiento se da a partir de los años noventa, se centró menos en la privatización y más en la reforma administrativa de las funciones esenciales del Estado y en el desarrollo de la capacidad estatal⁵². Se orientó hacia el ámbito de la calidad en la gestión estatal.

En esta década, los Estados trataron de reducir el tamaño de sus burocracias gubernamentales. Al mismo tiempo, buscaron hacer al gobierno más eficiente, más moderno, más sensible a la ciudadanía y menos corrupto. Inspirada en la dualidad mercado-modernidad gerencial, la NGP apareció en América Latina como una fórmula que redimiría las enfermedades que agobian a la administración pública. Se presentó como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones. Sin embargo sus planteamientos y propuestas centrales sobre la que está construida han sido y continúan siendo controversiales⁵³.

⁵¹ OCDE, *La crisis del estado de Bienestar*, París.1981, p12

⁵² Véase en informes de Banco Mundial 1991, 1992, 1993.

⁵³ OCDE, *La crisis del estado de Bienestar*, París, 1981, p.12.

Cuadro 3. Puntos Esenciales de la NGP Según la OCDE⁵⁴

Aspecto relevante
1. Mejorar los recursos humanos incluyendo las restricciones según rendimiento
2. Impulsar la participación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones
3. Relajar los controles sobre el funcionamiento , pero imponiendo objetivos para guiarlo
4. Usar la tecnología de la información
5. Servir a los clientes
6. Considerar que los usuarios deben pagar por los servicios recibidos
7. Privatizar
8. Desregular los monopolios

Fuente: OCDE. La Crisis del Estado Bienestar, París, 1981.

Los puntos esenciales de la NGP, se centran en el supuesto de que su incorporación permite alcanzar economía, eficacia, calidad y eficiencia; además de que facilita el control político, incentiva las capacidades gerenciales, principalmente a través de programas de ajuste estructural promovido por el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales⁵⁵.

1.4. Innovación

Las investigaciones en el área de la gestión de la innovación han estado durante muchos años enfocados en la innovación en el Sector Industrial, relevando los servicios y consecuentemente dando menos atención a los servicios públicos, sin embargo a partir de la implementación de las Tecnologías Tradicionales de la Comunicación (TIC´S) en el Sector Público han comenzado a proliferar actualmente.

La innovación se está utilizando como una herramienta para la mejora de los servicios públicos por parte de los gobiernos de todo el mundo; en los procesos financieros, en los controles burocráticos y en las demandas de mejoras sociales; la

⁵⁴ Ibídem p.13.

⁵⁵ Véase OCDE, Crisis del Estado Bienestar, París, 1981, p.14.

innovación se ha visto como una vía útil para acercarse y dar respuesta a los problemas de los ciudadanos.

La innovación representa un camino mediante el cual el conocimiento se traslada y se convierte en un proceso, un producto o un servicio que incorpora nuevas ventajas para el mercado o para la sociedad. El concepto de innovación tiene una gran variedad de definiciones, tipologías e interpretaciones, algunas la consideran una idea mecánica que asumen simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión son en sí portadores de un potencial innovador. Otras visiones son las que aceptan que la innovación es un constructo social complejo, que se desarrolla para resolver ciertos problemas concretos, en el que una variedad de factores individuales organizacionales y contextuales afectan su forma de adaptarse⁵⁶.

Etimológicamente innovación proviene del latín innovare, que significa cambiar o alterar las cosas, en el sentido extenso del término innovación resume toda novedad que se introduce en algo (alterar, cambiar, mudar, modificar, transformar, transmutar, variar, corregir). En el lenguaje común, innovar significa introducir un cambio en un proceso, producto o servicio con el fin de mejorarlo⁵⁷.

Schumpeter señala que la innovación es lo que llamamos en forma no científica “progreso económico”, significa en esencia el empleo de recursos hasta ahora en la práctica, y su retiro de los usos a que ha servido hasta ahora. Adicionalmente, y con mayor rigor, indica que la innovación significa el rompimiento de la antigua “curva de oferta” y la iniciación de una nueva; no importa en absoluto que esto se logre empleando una nueva innovación sino la solución afortunada de la tarea sui generis de poner en práctica un método no ensayado⁵⁸.

Innovar implica movilizar recursos de un ámbito con pocos beneficios a uno que de mayores resultados, en consecuencia la innovación no tiene únicamente

⁵⁶ Cabrero Mendoza Enrique. La nueva gestión municipal en México, *Análisis de experiencias innovadoras: en los gobiernos locales*, México, CIDE, 1995. Pp.20-23.

⁵⁷ Medina Salgado y Espinoza Espindola. “La innovación en las organizaciones modernas”, 1994.pag.5

⁵⁸ Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Folio, 1996, p.123.

relación con la creación de un nuevo producto o una nueva tecnología, sino que es un concepto más amplio, el cambio que representa una innovación puede ocurrir tanto en la elaboración de un producto, en la organización de una empresa, en la estructura social o en la gestión pública.

La innovación representa un camino mediante el cual el conocimiento se traslada y se convierte en un proceso, un producto o un servicio que incorpora nuevas ventajas para el mercado o para la sociedad. El concepto de innovación tiene una gran variedad de definiciones tipologías e interpretaciones, algunas las consideran una idea mecánica que asumen simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión, son en sí portadores de un potencial innovador. Otras visiones son las que aceptan que la innovación es un constructo social complejo, en el que una variedad de factores individuales organizacionales y contextuales afectan su adopción⁵⁹.

Desde su raíz etimológica hasta sus significados más usados, las clasificaciones que existen muestran la diversidad de opinión, en este sentido puede decirse que la innovación es el proceso que lleva las ideas al mercado en forma de nuevos o mejorados productos o servicios. “Este proceso está compuesto por dos partes, no necesariamente secuenciales y con frecuentes caminos de ida y vuelta entre ellas. Una está especializada en el conocimiento y la otra se dedica fundamentalmente a su aplicación para convertirlo en un proceso, un producto o un servicio que incorpore nuevas ventajas para el mercado”.

Por otra parte Peter Drucker afirma que: La innovación es la herramienta específica de los empresarios innovadores, el medio por el cual explotar el cambio como una oportunidad para un negocio diferente (...) Es la acción de dotar a los recursos con una nueva capacidad de producir riqueza. La innovación crea un “recurso”. No existe tal cosa hasta que el hombre encuentra la aplicación de algo natural y entonces lo dota de un valor económico⁶⁰.

⁵⁹ Cabrero Mendoza Enrique. La nueva gestión municipal en México, *Análisis de experiencias innovadoras: en los gobiernos locales*, México, CIDE, 1995. Pp.20-23.

⁶⁰ Drucker, Peter, *La innovación y el empresario innovador*, México, Hermes, 1988, p.33

Hoy existe una gran confusión de la definición adecuada de emprendimiento. Algunos observadores utilizan el término para referirse a todas las pequeñas empresas, otros a todas las empresas nuevas. Sin embargo en la práctica hay una gran cantidad de empresas bien establecidas que tienen emprendimientos sumamente exitosos. El término, por lo tanto no alude al tamaño o a la edad de una empresa, sino a cierto tipo de actividad. En el núcleo de esa actividad está la innovación: que es el esfuerzo de crear un cambio deliberado, concentrado en el potencial económico o social de la empresa.

1.4.1 Niveles de Innovación

Para una innovación de la administración pública municipal, Enrique Cabrero Mendoza⁶¹ enuncia cuatro niveles:

1. *Nivel Funcional.* Cuando te encuentras en este estado, la innovación es detectada porque es posible identificar nuevas tareas que antes no realizaba la organización. De la misma manera podríamos encontrar sistemas organizacionales nuevos, dotación de infraestructura digital y nuevas tecnologías en el desempeño de las tareas. Como podemos observar en este nivel el cambio es producido por los actores, no necesariamente ha modificado su concepción teleológica del servicio que presta. A este nivel le asiste privilegiadamente, como estándar de evaluación, el incremento de eficiencia.

2. *Nivel Estructural.* En este nivel no cambian solamente las funciones, en realidad se transforman las estructuras de la agencia a través de la introducción de nuevos organismos, por ejemplo, nuevas direcciones o nuevas áreas de atención, el caso es que la toma de decisiones se ve transformada ante la aparición de regulaciones, manuales de procedimientos nuevos. Tales cambios se entiende que son inesperados por la necesidad de un desempeño más eficaz (cobertura, por ejemplo), por ello éste es su estándar de evaluación. Cabe mencionar que la idea de cambio comienza, en este nivel, a virar hacia mejoras cualitativas.

⁶¹ Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, 1996, México, Miguel ángel Porrúa.p.30.

3. *Nivel Comportamental*. Si los anteriores niveles se referían primordialmente a las “cosas”, en este nivel es más propio referirnos a los cambios ocurridos sustantivamente caen los agentes (que por supuesto), gracias a ello, modificarán la agencia). Aquí se visualizan nuevos patrones de entendimiento entre actores, reconocimiento del colectivo de que es mejor privilegiar las alianzas y las negociaciones ante ambientes poblados de intereses diversos. En suma la escala de valores se sustancia de elementos democráticos y democratizadores, de tal manera que es posible que la generación de nuevas formas culturales afecte consecuentemente a otras áreas y que produzca con ello mejoras en el desempeño de mayor alcance y percepción de transformación cualitativa.

4. *Nivel Relacional*. En este nivel, en cambio, amén de ser eminente cualitativo, ocurre porque trasciende a nivel interno de la institución y es capaz de instalarse en el ánimo y en la percepción de la ciudadanía. De tal manera que es posible encontrar, en términos generales y sin ignorar a posibles sectores disidentes, un clima ciudadano de aceptación en el desempeño de la gestión municipal. Dicho de otra manera cuando se llega a este nivel es porque el gobierno local se encuentra en el pináculo de la gobernabilidad, en la inteligencia de que el público ciudadano percibe que su gobierno está actuando bien y que ello responde a sus expectativas; que el gobierno se desempeña con calidad. En este nivel es posible encontrar formas de gestión gobierno-ciudadanía, o bien, mejores relaciones intergubernamentales, pero en cualquier caso, o producto de haber incrementado la legitimidad institucional.

Obviamente este nivel es ideal y genera utilidad pública al proveer de parte de la ciudadanía y de otras agencias gubernamentales aceptación y recursos adicionales de diversa índole (financieros, de conocimiento, apoyo político, etc.). Los niveles descritos transitan de cambios cuantitativos a cualitativos, de lo particular en la gestión a lo general, de cambios en los actores⁶².

El nivel funcional.- Se entendería como el hacer más cosas nuevas, mediante procesos que no tenían antecedentes en la organización, que generalmente

⁶² Cabrero Mendoza Enrique. La nueva gestión municipal en México. *Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, México, Porrúa- CIDE*.

surgen de la dinámica de contexto, de la competencia, del dinamismo tecnológico, de las disposiciones gubernamentales, de la diversificación de estrategias en el sector de actividad de la organización. Este nivel muy posiblemente tiene su dominio en las innovaciones técnicas.

1. *Nivel Estructural.* Se entiende por nuevas formas organizativas, no convencionales, de organización de recursos materiales, técnicos, humanos; nuevas articulaciones de los elementos organizacionales, en nuevo orden de referencia en la toma de decisiones.

Donde se identifica, la situación anterior y la actual. El concepto de estructura no se refiere estrictamente al cambio formal o a la representación normativa legal, sino estructural de toma de decisiones, independientemente de la correspondencia en la estructura formal. Son más bien espacios de reacomodo organizacional con una intencionalidad.

2. *Nivel Comportamental.*- Se refiere al ámbito de las experiencias individuales, la modificación de factores de conducta, nuevas reglas organizacionales, entendidas como rearticulación de la red de influencias, alianzas y coaliciones de conducta, nuevos arreglos organizacionales, entendidas por estructuras de poder entre los actores. Nueva cultura organizacional.

3. *Nivel relacional.* Complejas vinculaciones entre contexto y organización, en la mutua dependencia y efectos recíprocos, que provocan necesidades y factores recíprocos innovadores. Configurando las redes de actores externos y agentes de poder.

Este análisis parte de las organizaciones donde debe pasar por un amplio y difícil proceso de transición a partir de ciertos mecanismos observables. Cambio de organizaciones públicas, dejando espacio para la participación de los actores involucrados y de los grupos sociales, dejando espacio para las innovaciones, sometidas a una complejidad creciente, basada en modificaciones, que produzcan nuevos intereses, estructuras y resultados⁶³.

⁶³ Cabrero Mendoza Enrique. La nueva gestión municipal en México. *Análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales, México, Porrúa-CIDE. P.35.*

1.4.2 Niveles de profundidad de la innovación

Arellano Gault⁶⁴ señala: Nivel funcional- estructural de la innovación: Este nivel comprende dos aspectos: integrar nuevos procesos, sin antecedente alguno en la organización analizada; y adoptar nuevas formas organizacionales o un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones.

Nivel comportamental de la innovación: Este nivel se refiere al ámbito de las expectativas individuales. Implica la modificación de patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como rearticulaciones en la red de influencias, alianzas y coaliciones en estructuras de poder amorfas y disímbolas entre actores. Es una nueva cultura institucional. Este nivel es de mayor profundidad y complejidad. Si logra adaptarse, el proceso innovador tendrá mayor probabilidad de mantenerse y consolidarse, desechando otros procesos innovadores.

Nivel relacional de innovación: En este nivel se buscan cambios en las redes de relación y en las formas y mecanismos de interacción de la administración con su entorno de ciudadanos, agencias y con otros niveles de gobierno. Aquí, las complejas vinculaciones entre contexto y organización, en mutua dependencia y efectos recíprocos, procrean necesidades y factores innovadores donde éstas reconfiguran incluso la relación con las redes de actores externos y las agencias de poder e influencia que las enmarcan.

Arellano, Cabrero y Amaya⁶⁵. Utilizan estos niveles de innovación para entender una experiencia de gobierno en un momento determinado con un grado de profundidad particular. Para el estudio de las innovaciones en las organizaciones públicas buscan detectar el proceso innovador original, su gestión y su naturaleza. Posteriormente abarca su desarrollo, explicando el grado de profundidad de los cambios que fueron detonadores de la innovación.

⁶⁴ Arellano, David et al., "Cambio de organizaciones gubernamentales. Innovación y complejidad". En Arellano, David et al, (Coords.), *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México. CIDE, 2003, p.153.

⁶⁵ Arellano, David, Cabrero, Enrique y Amaya, Ma. De Lourdes. *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE, 2003, p.149.

Desde esta perspectiva, el objeto de estudio de la innovación organizacional se centra, primeramente, en entender los procesos derivados de la innovación y las variables o marco situacional que permiten un desdoblamiento del proceso. Posteriormente se busca conocer cuáles son los elementos fundamentales que hacen la diferencia entre una innovación y otra⁶⁶. La relación con la clasificación de los niveles de innovación de Arellano, Cabrero y Amaya, de esta investigación parten de la fuente principal u origen de la innovación, en el nivel funcional-estructural, es decir que alimenta los aspectos técnicos y administrativos de la innovación.

De aquí la necesidad de realizar un análisis que permita determinar los elementos que los gobiernos locales, favorecen al momento de innovar. En primera instancia, es necesario reconocer que, la innovación en el ámbito público se ha concebido como el cambio a través de la introducción de tecnología en las organizaciones públicas.

- a) Elementos técnicos: Técnico o técnica, proviene del griego, que significa arte. Es un procedimiento que tiene como objeto obtener un resultado determinado, ya sea en el campo de la ciencia, la tecnología, en la educación o en cualquier otra actividad. La innovación es un elemento técnico que incluye el empleo de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC'S). Conjunto de servicios y redes, software, aparatos con el fin de cambiar el modo de realizar las actividades.

La sociedad de la información busca fomentar el acceso a los ciudadanos a la información, ampliar la cobertura y alternativas de comunicación, mejorar la calidad a los servicios del ciudadano y brindar nuevas alternativas de desarrollo humano.

Los elementos técnicos en la innovación, incluyen también el uso de los recursos materiales para la creación de infraestructura, la extensión de la misma y su buen aprovechamiento, contribuye al acceso a comunicaciones, a la eficiencia operativa del gobierno en la prestación de sus servicios dentro de los cuales se

⁶⁶ Ibidem, p.153.

encuentran. La educación, salud, cultura, entre otros, al traslado de la población, de productos, de mercancías, por tan solo mencionar algunos.

- b) Elementos administrativos: La innovación administrativa ocurre en el sistema social de una organización. Comprende transformaciones en la estructura organizacional, en la dirección de las personas y en las formas en que éstas se relacionan con el entorno. Incluye: tareas, reglas, procedimientos, estructuras, las cuales pueden afectar las relaciones entre el personal y la dirección, y entre estos y el entorno.

Los elementos administrativos de la innovación en la gestión pública a que hace referencia en el medio interno que se crean y desarrolla en las organizaciones, de cómo se relacionan los individuos, considerando la división de trabajo, las autoridades, el flujo de información, las reglas y normas internas. En este sentido, está relacionado con la estructura y dirección de la organización, con los procesos administrativos y con los recursos humanos en la organización. Lo que se plantea en este elemento es, llevar a cabo modificaciones específicas en la estructura organizativa y en los sistemas administrativos de las organizaciones públicas para hacerlas más competitivas⁶⁷.

- c) Elementos políticos. Los dilemas que caracterizan a la gestión en el ámbito público son inherentes a su propia naturaleza. El ámbito público proporciona un terreno, una arena, donde todas las demandas deber ser escuchadas y todas las preocupaciones aceptadas⁶⁸.

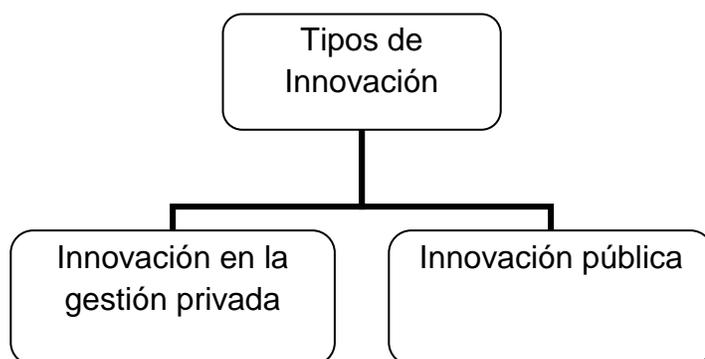
Aunque algunas técnicas de la gestión empresarial son igualmente aplicables al sector público. Fundamentalmente, crea valor en la manera en que produce dichos bienes a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos de los ciudadanos.

⁶⁷ Arellano Gault, David et al., Op. Cit. El fortalecimiento de las gestiones públicas locales es el punto de partida de la innovación. CIDE 2002, p.117.

⁶⁸ Stewart, John y Stewart Ranson, "La gestión en el ámbito público", en *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, INAP, 1996, p.67.

Se trata de que el gestor público se encargue de obtener una misión o mandato explícito para su organización o programa. Su ejecución posteriormente debe rendir cuenta ante los representantes democráticos de la sociedad. No se trata de que el directivo imponga su propia concepción del valor público, sino de que tome la responsabilidad de obtener dicho mandato y obligarse a su cumplimiento.

1.4.3 Tipos de Innovación



a) Innovación en la Gestión Privada

Para saber cómo y porqué se innova en la gestión privada, es necesario recurrir al padre del management, Peter Drucker, de acuerdo con él; el empresario innovador observa el cambio como una norma saludable, no necesariamente lleva el cambio él mismo, sino que lo define como innovador buscando el cambio, responde a él y lo explota, como una oportunidad⁶⁹.

Peter Drucker afirma que:

La innovación es la herramienta específica de los empresarios innovadores; el medio por el cual explotar el cambio como una oportunidad para un negocio diferente. Es la acción de dotar a los recursos de una nueva capacidad de producir riqueza. La innovación era

⁶⁹ Drucker, Peter. *La innovación y el empresario innovador*, México. Hermes, 1988, p. 33.

un “recurso”. No existe tal cosa hasta que el hombre encuentra la aplicación de algo natural y entonces lo dota de valor económico⁷⁰.

En este sentido, puede decirse que la innovación es el proceso que lleva las ideas al mercado en forma de nuevos o mejorados productos o servicios. “Este proceso está compuesto por dos partes, no necesariamente secuenciales y con conocimiento y la otra se dedica fundamentalmente a su aplicación para convertirlo en un proceso, un producto o un servicio que incorpore nuevas ventajas para el mercado”⁷¹.

Drucker supone que pueden extraerse principios de innovación a partir del estudio de las experiencias. La innovación deliberada y sistemática comienza con: 1) con el análisis de nuevas oportunidades, dependiendo del contexto, las fuentes tendrán distinta importancia en los distintos momentos; 2) la innovación es a la vez conceptual y perceptual a través de la observación. Los usuarios potenciales estudian sus expectativas y necesidades; 3) para que sea eficaz la innovación tiene que ser simple y enfocada, es decir debe de hacerse una sola cosa; 4) dirigirse a una sola cosa, hacia algo específico, claro y cuidadosamente diseñado y; 5) requiere de ingresos y talento innovador, diseño del estudio de áreas bien definidas⁷².

Según Drucker⁷³ existen cuatro áreas de oportunidad dentro de una compañía o industria: Sucesos inesperados, Incongruencias necesidades del proceso y Cambios en la industria y el mercado. También existen tres fuentes adicionales de oportunidad *fuera* de una compañía en su medio social e intelectual: cambios demográficos, cambios en la percepción y nuevo conocimiento.

Innovación según Drucker. Los acontecimientos inesperados, las necesidades de progreso, los cambios sectoriales, demográficos y el uso de tecnología y de

⁷⁰ Ibidem, p.33

⁷¹ Castro Martínez E. y Fernández, Lucio, “Innovación y Sistemas de Innovación”, 2001, www.imedea.csic.es/public/cursoid/htm/textos/pdf.

⁷² La disciplina de la innovación en Harvard Business Pevier. América Latina. *Legado y Visión del fundador del management*, Chile, Ed. Extraordinaria.p.24

⁷³ Ibidem p 19-20.

conocimientos, pueden ser gestionados dentro de la innovación empresarial, como muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Innovación según Drucker

Fuentes de innovación	Descripción
1. Acontecimientos inesperados	Hay que considerar la más fácil y simple fuente de oportunidades de innovación lo inesperado.
2. Incongruencias	En ocasiones las incongruencias en la lógica o ritmo de un proceso es sólo una posibilidad de la cual pueden surgir oportunidades de innovación.
3. Necesidad de proceso	A partir de los procesos de la empresa es posible encontrar oportunidades que se pueden convertir en enormes innovaciones.
4. Cambios sectoriales y de mercado	Cuando la estructura del sector o del mercado cambia, los líderes tradicionales descuidan una y otra vez los segmentos de mercado de más rápido crecimiento.
5. Cambios demográficos	De las fuentes externas de oportunidades de innovación, la más confiable es la demográfica.
6. Cambios de percepción	Cambiar la percepción de un ejecutivo de oportunidades de innovación. Un cambio de percepción no alerta los hechos, pero si cambia su significado y muy rápidamente.
7. Nuevo conocimiento	Puede ser difícil, pero la innovación basada en conocimiento puede ser gestionada.

Fuente: Elaboración propia con datos de Drucker 2005:18

La perspectiva de la innovación requiere definir las áreas de oportunidad, focalizar posibles innovaciones, mucho esfuerzo y constancia, para que las innovaciones sean exitosas. Sin embargo esto no siempre se cumple en la gestión pública, porque la complejidad político-administrativa es mejor, si los actores involucrados son diversos y en algunos casos son poderosos, por lo que el consenso resulta complejo. La forma de innovar en la gestión pública es diferente a la privada⁷⁴.

⁷⁴ *Ibidem* p.25.

b) Innovación en la Gestión Pública

La forma de innovar en la gestión pública es diferente que la que se realiza y analiza en la gestión privada. Las categorías básicas que prevalecen en los análisis de gestión pública estratégica, gestión de personal, gestión financiera y de control se derivan, en su mayoría, de un contexto de negocios en los que los ejecutivos gestionan las jerarquías, no está claro cómo se ejecutan estos conceptos a los problemas que enfrentan los gestores públicos. La gestión pública y empresarial se parecen; existe convergencia entre ambas, la gestión pública representa un paradigma integrador, cuyo término es genérico.

La gestión pública ha aprendido mucho de la privada, pero tras un periodo de imitación, lo que reclama la especificidad pública es la capacidad de innovar, que se traduce en la necesidad de adaptar la gestión a las peculiaridades de un entorno público donde deben proporcionarse valores de cooperación, dirección y participación. No se trata únicamente de mejorar la organización, sino de potenciar habilidades “macro-gestión” que permitan una gestión interorganizativa y que faciliten la dirección sobre una flotilla de organizaciones que de otra manera podrán navegar en forma individual, pero sin llegar todas ellas al mismo puerto.

Las categorías básicas que predominan con el análisis de gestión pública son: la estrategia, gestión de personal, gestión financiera y gestión de control. Se derivan en su mayoría en un contexto de negocios, en los que los ejecutivos gestionan las jerarquías, no está claro cómo se ajustaron estos conceptos a los problemas que enfrentan los gestores públicos⁷⁵.

Además de recordar que para Gunn⁷⁶ existe un spectrum de la gestión pública, a lo largo del cual se sitúan distintas posiciones: entre un extremo donde la administración pública y empresarial se parecen, existe congruencia entre ambas, la gestión pública representa un paradigma integrador, cuyo término es genérico hasta otra donde la gestión no es más que una forma eficiente de gestión empresarial.

⁷⁵ Allison Graham. ¿La gestión pública y la privada: Son fundamentalmente similares en todos los aspectos?, en Jay H. Shafritz, y Albert M, de México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad de Campeche, FCE. P. 1983. P.750

⁷⁶ Gunn Lewis. Perspectivas en gestión pública, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.1996.p 44.

Metcalfe⁷⁷ afirma que en los próximos años, la gestión pública tendrá que elaborar nuevos conceptos y modelos de gobierno que modifiquen los procesos de formulación de políticas. Renovar las anteriores utilizadas, para lograr la eficacia de las políticas, transformar los patrones y procesos de responsabilidad pública, además de desplazar técnicas de gestión más reconocida. Debe reconocerse como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y en la práctica de la gestión. La gestión pública acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la administración pública, guarda el ajuste y equilibrio de las finanzas públicas.

En suma la gestión pública debe considerarse a partir de nuevos esquemas que surjan del sector público; técnicas y métodos de gestión privada ya se han agotado. Por lo tanto, la innovación administrativa se convierte entonces en un elemento fundamental para hacer pública a la gestión. Aunque obedece también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que emergen de una sociedad de sectores cada vez más diferenciados, autónomos y a la vez con grandes núcleos de población arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida⁷⁸.

El esquema de la gestión pública ha sufrido en los últimos años innovaciones importantes. No solamente en el cambio de una terminología por otra, más bien la conceptualización de gestión pública responde a un cambio de visión y herramientas que pretenden ayudar a los servidores públicos a mejorar los servicios que brindan a la población.

La gestión pública según Mario Mijares⁷⁹. Es un nuevo intento por mejorar los servicios públicos, en razón de satisfacer a la comunidad, el arte de gobernar depende mucho de retomar la experiencia anterior de los últimos treinta años, donde aquellos gobiernos que no realizaron políticas para conducir a mayores niveles de crecimiento sostenible y de empleo, hoy enfrentan problemas por alcanzar el bienestar económico y social. Todo depende de maximizar los resultados

⁷⁷ Metcalfe, Les. "La gestión pública: de la imitación a la innovación", en *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Inap. P.18.

⁷⁸ Aguilar Villanueva, Luis. "Los perfiles de la gobernación y gestión pública el comenzar del siglo XXI", en *Enlace*, núm. 51, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

⁷⁹ Mario Raúl Mijares Sánchez, *La Gestión Pública*, Universidad Hernán Cortes, Octubre, 2002, pp.69-96.

económicos y asegurar la cohesión, donde los gobiernos a través de su administración pública deberán adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, creando y explotando posibilidades nuevas y, en consecuencia, usando y reutilizando los recursos de una manera ágil y flexible.

CAPÍTULO 2. LA INNOVACIÓN EN EL MUNICIPIO

El municipio está inmerso en una etapa de transición y adaptación a las nuevas circunstancias y necesidades después de las reformas al artículo 115 constitucional. A partir de la década de los años ochenta, los cambios no han resultado sencillos, debido a la debilidad institucional; producto de diversos factores que están relacionados con la historia, la configuración institucional del sistema de gobierno, el sistema económico y el social del país. La transformación del municipio, se ha convertido en algo transversal, su importancia se vincula al carácter que potencialmente posee como poder real y principalmente como eslabón entre el ciudadano y los cambios en el desarrollo municipal⁸⁰.

El municipio se caracteriza por tener una perspectiva jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad, al estar ostentado permanentemente en un territorio dado con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico. Con el fin de mantener el orden público y prestar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y la realización de las obras públicas requeridas por los mismos, con un gobierno autónomo propio⁸¹.

Para analizar este espacio de vinculación y arreglo entre gobierno-sociedad se estudiaron las acciones y políticas que el gobierno local emprendió para retomar las formas tradicionales de organización e impulso de la participación de las comunidades en la solución de los problemas prioritarios, a través de los procesos innovadores que en este contexto Cabrero⁸² describe, y que a su vez se relacionan

⁸⁰ Brugué, Joaquim y Gomá, Ricard, *Gobiernos locales y políticas de acción local en México, en Gestión Local Creativa. Experiencias innovadoras en México*, México, CIDE, 2004, p.30

⁸¹ Sulbrandt, J, "Gerencia Social y Construcción de Ciudadanía", *V Congreso internacional del CLAD*, Santo Domingo, 2000.

⁸² Cabrero Mendoza, Enrique. Políticas de la modernización de la administración municipal. *Viejas y nuevas estrategias, para reformar a los gobiernos. En políticas públicas municipales locales. Una agenda en construcción*, 1era. Ed., México, 2007, p.45.

con los aspectos que forman parte de las experiencias en Iberoamérica, y que son complemento de nuestra investigación.

En este capítulo se encontrará además un estudio de los elementos consecutivos del municipio, un análisis de sus diferentes teorías, tanto de autores nacionales como extranjeros sobre el origen y definición de esta institución. Del presente apartado conviene realizar un breve paréntesis sobre las dos principales corrientes doctrinales que pretenden explicar el origen y los fines del municipio: La Teoría Sociológica o Jusnaturalista y la Juspositivista⁸³. Sobre el particular es importante señalar que dichas teorías sólo tienen un valor relativo, en cuanto a construcciones o modelos mentales únicamente son aplicables en un momento histórico determinado.

2.1 El municipio

La aplicación dogmática de cualquier doctrina corre el riesgo de propiciar construcciones teóricas artificiales, y por lo mismo conscientes de estas limitaciones expondremos las doctrinas de referencia, con la finalidad de establecer un marco teórico básico que permita el análisis conceptual del municipio, desde la perspectiva y necesidades metodológicas propias del presente trabajo. En este orden de ideas, en primer lugar las principales características de la tesis sociológica o Jusnaturalista⁸⁴. El postulado central de esta corriente consiste en sostener que el municipio nace espontáneamente, como consecuencia de los vínculos (de parentesco y de vecindad) y por las necesidades comunes de un núcleo de individuos que habitan en una misma circunscripción geográfica.

La doctrina Jusnaturalista⁸⁵. La interpretación Jusnaturalista, nos dice que la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo, su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas; los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, es decir no funcionarios del poder central.

⁸³ Ahres, Enrique, curso de Derecho natural, trad. Por Pedro Rodríguez Hortelano y Mariano Ricardo de Asensi, 4ta. Ed. Daris Librería de a. Boret e hijo, 1876, p 496.

⁸⁴ *Ibidem* p.497

⁸⁵ *Ibidem* p.497

Así mismo Alexis Tocqueville⁸⁶ sostiene que la comuna (el municipio) es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que donde quiera que haya hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna. La teoría de origen divino del municipio en la primera mitad del siglo XIX, y el estudio de la institución municipal existe en los pueblos; cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de dios.

Con relación a este debate, Juan Ugarte Cortés⁸⁷ nos dice que indiscutiblemente, el municipio es una comunidad básica. O sea una asociación primaria y fundamental de seres humanos. Siempre se ha visto así al municipio por la doctrina: aparece como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano. Sobre el particular, es importante subrayar que el razonamiento Jusnaturalista parte de la base de que el poder político nace en la comunidad, entendida ésta como agregados humanos que se han formado por la fuerza natural que se deriva de la sociabilidad del hombre, formando comunidades naturales de carácter primario como: la familia, el clan, la tribu , entre otras.

Sobre este tema, Julián Salazar Medina⁸⁸ menciona que cuando estas formas de primera organización comunal, llegaron a asentarse en un lugar determinado, aparece una forma social de carácter natural, a la cual llaman estos autores Municipio Natural. En tal virtud la corriente de referencias afirma que el municipio es la manifestación tangible de la organización política, de la comunidad perfecta por el hecho de que mediante la colaboración y solidaridad son capaces de alcanzar los fines totales del ser humano.

En segundo lugar, se expusieron brevemente algunas consideraciones sobre la doctrina positivista. El postulado principal de esta corriente estriba en la consideración de que el municipio es una creación del Estado, es decir que nace por mandato del orden jurídico estatal. Los juspositivistas sostienen que el Estado precede necesariamente al municipio y que por lo tanto, esta institución nace como

⁸⁶ Toquellive, Alexis. De la democracia en América, trad. Los R. Cuellar, México, FCE., 1973, p.78.

⁸⁷ Ugarte Cortés, Juan. Reforma municipal, 1985. Editorial Porrúa, México p.132

⁸⁸ Salazar Medina, Juan. La tradición jusnaturalistas. En revista de Estudios públicos. 121, 1996. P.65

una necesidad derivada de la organización primero y por ende su naturaleza se puede determinar por razón de los fines que éste persigue. Dentro de los más brillantes exponentes de esta corriente podemos mencionar a Hans Kelsen⁸⁹, quien al señalar que no existe municipio sin Estado, afirma que: Si la comunidad parcial hoy existe como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio.

En esta misma posición, se manifiesta el jurista Ignacio Burgoa Orihuela⁹⁰, quien señala que: El Municipio entraña una entidad jurídico- política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos ónticos o naturales, por sí mismos es decir sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el Municipio; cuya fuente es el derecho fundamental, que es el estado al que pertenezcan.

De acuerdo a la doctrina legalista, se establece, según Burgoa Orihuela que el municipio es: La institución político- administrativa-territorial basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales. Consideramos que el problema radica en pretender sostener la validez absoluta de ambas teorías, tal como lo exponemos a continuación. En efecto la corriente sociológica o Jusnaturalista es válida por cuanto sostiene que la existencia de un conglomerado social de carácter primitivo anterior a cualquier forma de organización estatal es el municipio. Esta postura es correcta tanto del poder político como del fenómeno social vinculado con el municipio.

Asimismo , la doctrina legista o positivista, cuyo postulado consiste en afirmar que el municipio es una institución que surge como parte integrante de la organización de un Estado, y por ende como consecuencia de un orden jurídico previamente determinado, es válidamente aplicable desde el enfoque de la ciencia del derecho. En este orden de ideas, podemos sostener que si bien es cierto que los principios de la escuela sociológica y la positivista se contraponen desde el punto de

⁸⁹ Kelsen Hans, Teoría Del Estado, trad. Por Luis López Lecambria, México. Ed. Nacional, 1965.p.186

⁹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional mexicano, 6ta. Ed, México, Ed. Porrúa,1986.p.817

vista de una metodología ortodoxa de la sociología y del derecho; también lo es que ambos enfoques son complementarios y compatibles para un estudio más completo del municipio, que como ya lo señalamos es una realidad que rebasa con mucho los estrechos márgenes teóricos de una u otra ciencia⁹¹.

Para ello se observó que el análisis de una realidad tan compleja como es el municipio mexicano de principios del siglo XXI, amerita un nuevo enfoque metodológico que permita estudiar de la manera más completa posible, la realidad municipal y; con ello encontrar las soluciones viables a la problemática que enfrenta esta institución. El origen del municipio tiene como elemento previo una comunidad humana identificada por sus intereses inmediatos derivados de la convivencia vecinal, y que esta comunidad puede identificarse como municipio natural, y que este solamente asume el carácter de municipio, de conformidad con el orden jurídico estatal vigente en un momento histórico determinado. En cuyo caso la comunidad de que se trate adquiere el rango de municipio, entendido éste como una entidad político- administrativa de la organización estatal con el conjunto de atribuciones que determine el ámbito de competencia establecido por el orden jurídico⁹².

En el caso de los primeros municipios españoles en nuestro país, fueron fundados sin una comunidad social previa, y sin embargo dichas municipalidades adquirieron plena validez jurídica al constituirse en el marco del derecho español. En cambio en la actualidad, la fundación de los municipios requiere de un determinado número de habitantes, es decir de una base sociológica previa; esto corrobora la tesis de que la validez de la doctrina Jusnaturalista y positivista es relativa, ya que ambas doctrinas nos ayudan a comprender algunos procesos vinculados con el régimen municipal, pero su validez es relativa depende del momento histórico de que se trate⁹³.

⁹¹ Ibidem p.818

⁹² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo 10 Ed. , México, Porrúa, 1981, p.817

⁹³ Ibidem p.818

2.2 Definición de Municipio

Así como existen diversas posturas teóricas sobre el origen del municipio, también nos encontramos definiciones enmarcadas en la postura que adopten los diferentes autores. Moisés Ochoa Campos⁹⁴, señala que: Hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local, y que por lo tanto, hablamos por su parte de Adolfo Posada, refiriéndose al caso francés, nos dice que el municipio legal y positivamente, es una comunidad de personas definida por la concentración local y por los intereses vecinales por otra parte, es base de la estructura política y administrativa del Estado nacional.

En la opinión de Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu. El municipio nace como una forma natural, inconsciente de unión entre los seres humanos que se aglutinan, como un medio de protección y subsistencia. Para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios, desde luego dicho agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y por lo mismo a institucionalizarse dando con ello paso al municipio institucional o político en una connotación más amplia⁹⁵.

Juan Ugarte Cortés⁹⁶ por municipio debemos entender como la comunidad asentada en un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y para auto-organizarse libre y democráticamente. Buscar una definición del municipio es bastante difícil, debido a su complejidad, es necesario que al definirlo se consideren sus características y elementos más importantes, dicha definición debe abarcar tanto la estructura jurídica formal como parte integrante de la estructura estatal, características y por último fines sociales que distinguen a las instituciones.

El municipio es una entidad político-administrativa, que está regulada por un orden jurídico, cuya finalidad es la satisfacción de los intereses vecinales de una comunidad reconocida jurídicamente, como base de la división política y

⁹⁴ Ochoa Campos, Moisés. El municipio, su evolución institucional, p.63.

⁹⁵ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Elementos Jurídicos Históricos del municipio en México. P 25 y 26.

⁹⁶ Ugarte Cortés, Op, cit .nota 7

administrativa de un Estado; en un momento histórico determinado. De igual manera es necesario asentar la importancia que tienen el orden jurídico estatal en los procesos de transformación del gobierno municipal, si bien es cierto que no todo planteamiento de cambio implica necesariamente alguna modificación del marco jurídico, también es cierto que las normas jurídicas pueden constituirse en un elemento fundamental para sustentar estos procesos de cambio.

2.2.1 Los elementos del municipio

En relación a los elementos constitutivos del municipio, Andrés Serra Rojas⁹⁷, señala que al hablar de los mismos se refiere a un concepto genérico que comprende las entidades últimas de las cosas sobre todo materiales; es decir los componentes individuales de los cuerpos complejos, tanto materiales como las elaboraciones técnicas o espirituales.

Por su parte siguiendo al maestro Andrés Serra Rojas⁹⁸, establece que la teoría del Estado involucra, entre otros elementos los siguientes: a) el territorio.- el cual es una limitada región del planeta y en el que se asientan los grupos humanos, b) La población.- es una asociación de grupos humanos unidos por la fuerza de la sociabilidad, y c) La autoridad.- Se integra con órganos del poder público.

Específicamente con relación a los elementos constitutivos del municipio Fernando Castro señala que: En el término municipio se incluyen al menos tres grupos de elementos interactuantes: 1) **el conjunto de habitantes** de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento, 2) una **área geográfica** de delimitación territorial a la que se extiende la autoridad administrativa de un ayuntamiento, y 3) **el órgano administrativo** y de gobierno, que generalmente se denomina ayuntamiento y cuyo origen se encuentra en la reunión (ayuntar) de los habitantes de una población para la solución de sus conflictos y necesidades locales. De esta manera podemos establecer que al igual que el Estado, el municipio se integra por tres elementos fundamentales: Territorio, población y gobierno. En muchos casos propicia la anarquía y ciertas discordias

⁹⁷ Serra Rojas, Op cit, nota 12. P. 817

⁹⁸ Ibidem p.817

entre los factores: geográficos, sociales, económicos, culturales y de las estructuras de gobierno⁹⁹.

2.2.2 Elementos Constitutivos del municipio

El municipio mexicano según Lic. Hugo Manlio Huerta Díaz¹⁰⁰.

Territorio municipal. Es el territorio en el que el ayuntamiento ejerce sus competencias, cada municipio pertenece a una sola provincia. La creación o separación de municipios, así como las provincias se regulan por las comunidades autónomas.

Población: Regulación administrativa, donde consta que las personas pertenecen a ese municipio, a través del padrón municipal, donde los habitantes constituyen el municipio. Toda persona sea nacional o extranjera mayor de edad, que viva en otro país, deberá de inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. La formación, actualización y revisión del padrón corresponde al ayuntamiento.

Organización: El gobierno y la administración de los municipios está compuesto de sus representantes del ayuntamiento está integrado por: alcaldes, teniente de alcalde, comisiones especiales, concejales, delegacionales, direcciones administrativas y comisiones informantes.

2.2.3 La fragilidad de municipio

La transformación del municipio, se ha convertido en algo trascendental". La atención de la importancia del municipio vincula al carácter que potencialmente posee como poder real, eslabón fundamental de contacto con la ciudadanía e instrumento de cambios en el desarrollo regional"¹⁰¹. De aquí la necesidad de

⁹⁹ Castro Salmorán, Fernando. "El municipio en la Antropología Política", en *El municipio en México*. México p.50

¹⁰⁰ Huerta Díaz Hugo Manlio. El municipio mexicano en el siglo XXI. Escuela Nacional Libre de Derecho, Puebla. A.C... Revista de la Esc. Libre de Derecho No.3, 2009.p.12.

¹⁰¹ García del Castillo, Rodolfo. "Retos y perspectivas de la administración municipal en México" ,*Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1994,p.399

superar “la visión reduccionista que consideraba a los municipios como meros productores de servicios”¹⁰².

Los gobiernos locales en México (haciendo referencia a los municipios)¹⁰³, han experimentado un importante proceso de revaloración en los últimos años; conforme se han establecido experiencias propias de regímenes democráticos en los tres ámbitos de gobierno. Los municipios ocupan un lugar cada vez más significativo en el debate público nacional, poco a poco han dejado de ser un elemento meramente discursivo y prescindible. Hoy son actores centrales que generan inquietudes sobre los problemas recurrentes, sus dinámicas internas y sus escenarios futuros.

Este redescubrimiento sin embargo, no sólo ha representado un nuevo impulso en las tareas que desempeñan los principales actores involucrados. También es el medio por el que han quedado al descubierto diversas carencias (financieras, de gestión y políticas) en la esfera local, que se relacionan con la historia misma del sistema político y del gobierno del país. Estos factores “han situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga”¹⁰⁴.

En México la fuerte tradición centralista propició la deformación del sistema federal en demérito del régimen local, tanto de las entidades federativas y municipios. Durante más de setenta años el federalismo mexicano, fue funcional a un régimen de partido hegemónico y presidencialista. El ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental. Todo el sistema institucional funcionó bajo el eje piramidal de un centralismo (político y administrativo) fuertemente arraigado. Así mientras que las demandas de un

¹⁰² Brugué, Joaquim y Goma, Richard, *Gobiernos locales y políticas públicas .Bienestar social, promoción económica y territorio*, España, Ariel, 1998.

¹⁰³ http://www.undp.org.mx/MG/pdf/inf-_sobre_DesHum-Mex_2004.pdf.

¹⁰⁴ Cabrero Mendoza, Enrique y García del CASTILLO, Rodolfo, “Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios”, Segundo congreso de la red de investigadores en Gobiernos locales en México, <http://www.iglom.iteso.mx/HTM/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html>.

federalismo que funcione de acuerdo a los principios que lo sustentan¹⁰⁵, provienen de las entidades federativas y de los municipios. Desde el gobierno federal-en un movimiento de arriba hacia abajo- se ha incluido en la agenda gubernamental como elemento fundamental de transformación¹⁰⁶.

2.3 Gobiernos Locales: organizaciones complejas

Tal y como bien apunta Tamayo¹⁰⁷, los gobiernos son en esencia grupos de organizaciones de diversa índole: oficinas de tramitación y cobro, escuelas, clínicas de salud, departamentos de policía, juzgados, empresas paraestatales, áreas de registro civil, entre muchas otras. Como cualquier otra organización, están inmersas en un proceso productivo, ya que se transforman recursos humanos, financieros y tecnológicos en bienes y servicios, a través de los mismos se satisfacen las necesidades y problemas públicos para el logro de impactos globales de carácter social, político y económico.

El Banco interamericano para el desarrollo- BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) identifican como valor público y complemento de lo anterior, Arellano y Cabrero¹⁰⁸ indican que si los gobiernos reúnen las siguientes características:

1. El gobierno como estructura organizacional, los gobiernos no son monolitos abstractos, por el contrario, se conforman de una amplia variedad de organizaciones diferentes en su tamaño, misión, estrategias, recursos, estructuras y contexto.

2. La dualidad de las organizaciones gubernamentales. Se explica a partir que los organismos estatales son formales y legales para su surgimiento (nacen por derecho oficial) en lo que atañe sus objetivos. Al mismo tiempo, una vez que se han constituido, adquieren vida propia, ya que se enfrentan a un medio ambiente o

¹⁰⁵ Guillen López, Tonatiuh, "Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia", *Cuadernos de la Cultura Política*, México, IFE, núm.17,2001

¹⁰⁶ Véase en Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, México, SEGOB, 2006, Pp. 16-19.

¹⁰⁷ Tamayo Sáez, Manuel. *La nueva administración pública*,1998.Madrid, Ed. Alianza pp.281-300

¹⁰⁸ Arellano y Cabrero, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. 2da. ed.2001 México: Centro de Investigación y docencia Económica. p 5-18

contexto específico con sus propios recursos, lo que generará un esfuerzo tendiente a crear capacidad para su supervivencia.

3. El gobierno como red de organizaciones. Al nacer las agencias públicas se insertan en una red ya existente de otras organizaciones gubernamentales, con las cuales mantienen una amplia relación en materia fiscal, en subvenciones, regulaciones, operaciones, entre otras, lo anterior con independencia de la propia dinámica de relaciones al interior de cada organización. La administración pública tiene un horizonte de tiempo más corto, sus mecanismos de medición de desempeño no son tan claros, el manejo del personal es más rígido, están sujetas a un mayor escrutinio normativo y legal; expuestas a los medios de comunicación y estas y otras diferencias se aprecian en el siguiente cuadro 5.

Cuadro 5. Diferencias de la gestión pública y privada

No. INDICADOR	GESTIÓN PÚBLICA	GESTIÓN PRIVADA
1.La Perspectiva del tiempo	Horizonte de tiempos breves, sujetos a calendarios políticos	Perspectiva de más tiempo
2. Duración	Relativamente breve	Periodo más largo
3.Medición de desempeño	Pocos acuerdos sobre los parámetros para evaluar	Bien establecidas varias pruebas de desempeño
4 Limitaciones del personal	La normatividad complica la gestión de personal	Tienen mayor margen de acción
5.Igualdad y eficiencia	Buscar crear condiciones de igualdad entre grupos	Busca eficiencia y desempeño competitivo
6.Procesos públicos contra procesos privados	Expuesta a la vista del público	Más discreta, procesos menos expuestos al público
7.Función de la empresa y medios informativos	Debe enfrentarse a la prensa y medios informativos	Sus decisiones aparecen menos en la prensa
8.Persuasión y dirección	Los gestores públicos creen que deben responder a muchos superiores	Los administradores privados tienden a buscar una sola autoridad superior
9.Impacto legislativo y judicial	Sometida a escrutinio de los poderes Legislativo y Judicial	Por lo común escapa a ese tipo de escrutinio
10.El objetivo final	Rara vez tiene un objetivo final claro	Busca la ganancia y el mejor desempeño.

Fuente: Adaptada de Allison (1999:754-757)

A ello hay que agregar que los gobiernos locales iberoamericanos, sean éstos de carácter regional o local (principalmente), históricamente se ha manejado con menos capacidad financiera y operativa que los gobiernos centrales o federales para responder a las exigencias que su propio quehacer les demanda. Al respecto, Cabrero, refiriéndose a México, la mayoría de las administraciones municipales están aún en proceso de construcción de los sistemas administrativos básicos, ya que son frágiles en su capacidad de acción, institucionalmente y sus niveles son muy bajos en cuanto a recursos y facultades. Sin embargo gracias a la implementación de programas para mejorar la organización y la gestión de servicios y otros experimentan etapas de modernización¹⁰⁹.

Varios de los gobiernos municipales están implementando programas para mejorar la gestión de sus servicios y otros más cada vez más experimentan etapas de modernización por medio de la realización de agudas transformaciones en un proceso estratégico, operativo y de servicios, que lo hagan dejar la gestión burocrática tradicional y los acerque a la verdadera problemática del municipio local mexicano, la cual se condensa en el cuadro 6.

Cuadro 6. Los problemas del Gobierno municipal en México

No. Problemática	Algunas evidencias
1. La gran mayoría de los municipios mexicanos por un muy débil marco normativo y reglamentario.	64% de los municipios carecen de un reglamento interno de la administración municipal y en un 22% o está actualizado.
2. Sistemas administrativos obsoletos dominan el escenario municipal	El 60% de los municipios no existe un área especializada en la evaluación y supervisión del gasto, tal como una oficialía mayor o una dirección administrativa. El 75% reconoce haber recaudado impuestos y derechos (75% por debajo de los presupuestado)
3. Existe un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales.	18% de los presidentes municipales no tienen estudios medios o superiores en algún campo profesional. La mitad de los alcaldes no tenía experiencia previa en la administración pública Los funcionarios de la administración municipal tienen poca experiencia en su función: 30% tienen menos de un año en el puesto, 55% menos de 3 años y sólo el 5% más de 5 años de antigüedad en el puesto.

Elaboración propia con base a Cabrero (2007)

¹⁰⁹ Ibidem p.10

En el cuadro 6 se aprecia la problemática existente en los gobiernos locales, en primer lugar se observa que tiene un débil marco normativo, además de sistemas administrativos obsoletos en el ámbito municipal y deficiente profesionalización de los servidores, gobernantes y funcionarios municipales.

En el cuadro 7, se observa la combinación resultante de estos tipos de innovación genera cuatro categorías de organización: Las de tipo D (orgánicas) que son organizaciones de alta competitividad, las de tipo A (mecánica) que no suelen innovar, y las del tipo B (administrativas burocráticas y C (tecnológicas burocráticas), en las que la innovación es incierta. La innovación está en función de las condiciones propias de las organizaciones, por lo que habría otra tipología. La primera es la innovación programada, a través de la investigación y desarrollo de productos o servicios.

La segunda lo representa la innovación no programada, la cual se produce cuando hay más recursos disponibles en la organización que los que realmente se requieren por el momento, y estos recursos se utilizan con fines innovadores. Y la tercera innovación angustiosa, se genera en forma forzosa al percibirse una crisis y que quiere emprender acciones novedosas.

Cuadro 7. Innovaciones administrativas

Innovaciones Administrativas	
Baja Competitividad Organizacional	Alta Competitividad Organizacional
Bajo - Tipo A Mecánico	Tipo B –Administrativo Burocrático
Alto – Tipo C Tecnológico Burocrático	Tipo D- Orgánico
Innovaciones Técnicas	

Fuente: Cambio en organizaciones gubernamentales. Innovación y complejidad, por. E. Cabrero, Arellano & Amaya. *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. 2000, 1 era, ed. 141, CIDE*

En el cuadro anterior se puede entender por innovaciones al proceso de crear nuevos o mejores bienes o servicios que los clientes desean o por el proceso de

buscar nuevas formas de producirlos o proporcionarlos Jones & Thompson¹¹⁰ partir de esta definición, es indispensable que los gobiernos locales emprendan amplios procesos de innovación que los lleven a flexibilizar sus estructuras, a mejorar la calidad de sus servicios y a tener una mejor relación con los agentes externos con los que guardan íntima relación. Para ese propósito se pueden distinguir dos tipos de innovaciones organizacionales.

La técnica y la administrativa¹¹¹. La técnica transforma el sistema técnico de una organización y se relaciona con procesos y métodos de producción, mejora la producción y servicios. La administrativa modifica el sistema social de la organización, conformado por el sistema de relaciones entre sus integrantes, las resultantes de estas son 4 categorías de organización tipo D: orgánicas organizaciones de alta competitividad las de tipo A (mecánicas) que no suelen innovar, y las de tipo B administrativas burocráticas y C tecnológicas burocráticas, en la que la innovación es incierta). Esto indica que la innovación está en función de las condiciones de las propias organizaciones.

De manera complementaria y con el afán de encontrar esas nuevas configuraciones estructurales, procesos y criterios de servicio en el gobierno, se pueden identificar tres niveles o ámbitos en los cuales implementar iniciativas de innovación en sus organizaciones el funcional- estructural, comportamental y relacional. En tanto que en los tipos de innovaciones administrativas y técnicas en el tipo A-. Hay una gran complejidad en la capacitación profesional de los miembros de la organización, en el B- Se da la descentralización del poder, en el tipo C- Hay poca formalización y en el D-poca estratificación en las deferencias de distribución de las remuneraciones y probablemente resistan al cambio¹¹².

¹¹⁰ Jones & Thomson, *Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado*. 1999.

¹¹¹ Cabrero, E. Arellano, D. & Amaya. Cambio en organizaciones gubernamentales: Innovación y complejidad, 2da ed., 2001, México CIDE, pp.137-139

¹¹² Ibidem p.138-139

2.4 Análisis de tres Experiencias innovadoras en los gobiernos locales

Las experiencias innovadoras en Iberoamérica históricamente se han manejado con menos capacidad financiera y operativa que los gobiernos centrales o federales. La mayoría de las administraciones municipales están en proceso de construcción de los sistemas administrativos básicos, ya que por su fragilidad en sus capacidades de acción, presentan debilidad institucional y niveles muy bajos de recursos y facultades. La implementación de proyectos innovadores exitosos guiados por ideas de NGP, es una posibilidad para los gobiernos locales Iberoamericanos, ejemplo de ello, son las experiencias del Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), en la bahía Brasil; La Ciudad Rural Sustentable (CRS) de Nuevo Juan de Grijalva, Chiapas y de Eco-Impulso en Tepatitlán, Jalisco.

La innovación es una actividad altamente factible y en ascenso se impulsa y apoya en el modelo de los gobiernos locales iberoamericanos. Y que además, este proceso se impulsa y apoya en la nueva gerencia pública. En este sentido, se estima que el manejo y la difusión de ideas acerca de la NGP, estaría generando más programas gubernamentales innovadores. Jaime Torres Fragoso¹¹³, mostró en el estudio de casos en Iberoamérica, que los gobiernos locales han venido desarrollando interesantes programas de innovación y que éstos se sustentan en el modelo de la Nueva Gestión Pública con esto pretende concebir este tipo de herramientas administrativas como medios para ubicar al ciudadano en el centro de acción gubernamental.

Actualmente en Latinoamérica al interior de los gobiernos regionales y municipales, se han realizado planes y programas de diversa naturaleza: tecnológica, operativa, medioambiental, financiera, que por su impacto se conciben como innovadores y se han creado con el fin de mejorar en forma significativa la gestión pública y por ende la calidad de vida de la ciudadanía. Analizó tres estudios de caso que constatan que, a pesar de que tradicionalmente no se ha distinguido Iberoamérica por tener altos niveles de desempeño, la implementación de proyectos

¹¹³ Torres Fragoso, Jaime. Descripción de las experiencias y resultados obtenidos en el desarrollo de iniciativas de reingeniería de proceso en dos organizaciones estatales mexicanas: Los casos de los puertos Guaymas y Vallarta. *Revista de la red de Expertos Iberoamericanos en Calidad en Administración Pública*, México 2007.p1,18-22

innovadores exitosos, guiados por ideas de la NGP, es una cabal posibilidad en los gobiernos iberoamericanos, este proyecto a cargo de la Secretaría de Administración del gobierno del estado de Bahía, Brasil inicio en 1995, con la contribución del Centro latinoamericano de administración para el desarrollo 1998¹¹⁴ y el Sistema regional de información sobre Buenas prácticas de Gestión Pública en América latina y El Caribe 2006, estos cambios se realizaron debido a los deficientes servicios públicos y por la imagen que tenía este gobierno de brindar atención de mala calidad y malos tratos.

Estos proyectos sirvieron para ofrecer servicios públicos, en agencias del gobierno federal, provincial y municipal, con el apoyo de empresas concesionarias privadas, donde se ofertaban los servicios más importantes con parámetros de experiencia, desde una perspectiva organizacional, haciendo énfasis en el nivel local, revisando los tipos y niveles de la innovación, exponiendo ideas centrales del nuevo modelo de la Nueva gestión pública.

El estudio metodológico se llevó bajo dos vertientes El primero de ellos representa el sustento teórico del trabajo y consistió en la investigación documental y el análisis de las ideas y el desarrollo entorno a cuatro elementos: 1.Los rasgos de los gobiernos regionales y municipales en Iberoamérica y México, 2. Las características de la innovación administrativa, 3.Los conceptos que sustentan el modelo de la NGP en América Latina tomando como referencia algunos de los documentos que el Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD)¹¹⁵ ha elaborado con tal propósito en años recientes y 4.- La incorporación de la filosofía de la Nueva gestión pública en América Latina tomando como referencia algunos documentos del (CLAD) con el propósito de contribuir a este estudio de casos.

El segundo eje tiene un talante más orientado a la gestión pública aplicada y se integró por las siguientes etapas. 1. Identificación, a partir de un universo muy amplio de experiencias disponibles, de estudios de caso relativos a programas impulsados en su originalidad, objetivos y resultados alcanzados; 2. Del universo de

¹¹⁵ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina. 1998.*

casos exitosos identificados, se seleccionaron tres que por su alcance y nivel de impacto, se estimó permitirían explicar de manera adecuada las posibilidades de la innovación organizacional¹¹⁶. Los casos seleccionados fueron los siguientes: El Servicio de Atención al Ciudadano (SAC)¹¹⁷ de Bahía de Brasil; el Proyecto de la Ciudad Sustentable (CRS)¹¹⁸ Nuevo Juan de Grijalva, en Chiapas, México además del programa Eco-Impulso (EI)¹¹⁹, de Tepatitlán Jalisco, México.

Los programas seleccionados fueron estudiados minuciosamente de tal forma que se pudieran identificar sus metas planteadas, las estrategias adaptadas, los subprogramas que los conforman, así como los resultados alcanzados. Varios de los logros e impactos registrados en los estudios de caso se contrastaron con la teoría tanto de la innovación como de la NGP. En correspondencia con los objetivos y la metodología descrita, el cuerpo del documento se compone de cuatro partes. En la primera se exponen las características de los gobiernos locales desde una perspectiva organizacional. En forma complementaria, se presentan algunas de las diferencias más significativas entre la gestión pública y privada; además de un breve análisis de los principales problemas de los gobiernos municipales, haciendo alusión al caso mexicano.

En la segunda se estudia el concepto de innovación organizacional, tipos, categorías y características de las organizaciones innovadoras. La tercera parte analiza las características y componentes de la NGP y de las organizaciones pos burocrático en comparación con los rasgos que han definido tradicionalmente la administración.

¹¹⁶ Nava, g. Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: USO Y PREPARACIÓN. En Cabrero & Nava, G (Coord.) *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. 1 era. Ed..., pp.91-138. México: CIDE-M.A. Por

¹¹⁷ http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/ccbrasil.html.2006.

¹¹⁸ Torres Fragoso. Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. *Estudios gerenciales*, vol,28, ed. Especial 2012,p.281-302

¹¹⁹ *Ibidem* p281-302.

a) Servicio de Atención al Ciudadano (SAC)¹²⁰

El SAC (Servicio de Atención al Cliente) constituyó una transformación en las agencias de gobierno federal, provincial y municipal. Consistió en ofertar como tienda departamental los servicios, pero con importantes estrategias: servicios de calidad y excelencia, a través de casetas en lugares concurridos por la ciudadanía, estaciones de autobús, comunidades marginadas, y alejadas de la cabecera municipal. Este tipo de acciones resultaron benéficas por su confort, trato respetuoso y aunado a esto servicios bancarios, de fotocopiado, fotografía, trámites administrativos, certificación de actas, obtención de pasaporte¹²¹ .

Además de que en cada caseta se encontraba un gerente que pertenece al gobierno de Bahía, reportando al supervisor cada agencia gubernamental, y haciendo el recorrido a través de unidades móviles a comunidades de difícil acceso; acercando más al gobierno a la ciudadanía, fomentando la igualdad de género, suplir rutinas y procedimientos encaminados a obtener resultados de aprendizaje e innovación. Esta experiencia nos muestra que no importa la situación de las comunidades y la lejanía de estas, mientras exista disposición y cumplimiento de programas innovadores, para el mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano.

Este proyecto corre a cargo de la Secretaría de Administración del gobierno del Estado de Bahía (Brasil) . Inicio en 1995, impulsado por la imagen que tenía este gobierno de brindar un servicio público ineficiente. Para transformar esa reputación se creó el SAC¹²², que constituye una transformación radical en la manera de ofrecer servicios públicos y que puede definir como un shopping de servicios públicos, en el que agencias del gobierno, federal, provincial y municipal, junto a empresas concesionarias privadas, se encargan de ofertar los servicios públicos más importantes con parámetros de excelencia. Los centros SAC se ubican en lugares convenientes para la ciudadanía, además de shopping centers, estaciones de

¹²⁰ http://www.org/siare_isis/innotend/gobelec/ccbrasil.html

Recuperado 11 de julio 2011.

¹²¹ http://www.sipOnline.org/practicas/complete_html/sac.html.

Recuperado 11 de julio 2011.

¹²² Sistema regional de información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América latina y El Caribe-SIPAL.2006.

transporte público y colonias de bajo ingreso, asimismo cuentan con dos unidades móviles para llevar a las comunidades más alejadas y marginadas los servicios públicos más elementales.

Con el SAC se logró que, en un mismo lugar, 32 instituciones de los tres niveles de gobierno ofrecieran 600 tipos de servicios a los ciudadanos con economías de tiempo y costo, además de confort en las instalaciones, un trabajo respetuoso y servicios de apoyo como fotocopiado, puesto bancario y fotografías. En cada uno de los centros hay un gerente que pertenece al gobierno de Bahía y a él le reporta el supervisor que cada agencia gubernamental tiene en ese lugar. Los recursos humanos que prestan sus servicios en las agencias son funcionarios públicos pertenecientes a las mismas agencias o a empresa privadas que prestan servicio en el SAC.

El SAC¹²³ cuenta con un total de 25 centros fijos (Ocho en el Salvador, Capital de Bahía, y 17 en el interior) 2 puestos móviles, que durante 3 o 4 días recorren los 417 municipios de Bahía ofreciendo los servicios de acta de nacimiento, cédula de identidad y certificado de no antecedentes penales. Entre los resultados más significativos de la experiencia se tienen. Hasta 2005, se habían realizado 78 millones de atenciones, los tiempos de espera para ser atendido en el SAC se ha abatido significativamente, por ejemplo, un pasaporte puede obtenerse en un tiempo promedio de 8 minutos, además, la encuesta en 2005 indicó una tasa de satisfacción de 93.9% con los servicios ofrecidos entre los usuarios del SAC. Todo ello ha posibilitado que el SAC haya sido galardonado con el Premio al Servicio Público de la Organización de las Naciones Unidas en la categoría “Mejora en los Resultados de los Servicios Públicos” en el 2004, y sea reconocido como modelo de referencia en la prestación de servicios administrativos al público.

¹²³ Servicio de Atención al Ciudadano. Recuperado el 11 de julio de 2011, de http://sipalonline.org/practicas/complete_html/sac.html.

b) Ciudad Rural Sustentable (CRS)¹²⁴ Nuevo Juan Grijalva (México)

El 4 de noviembre de 2007 debido a las fuertes lluvias, se desgajó un cerro sobre el Río Grijalva, lo que provocó una inmensa ola que destruyó la localidad de Juan de Grijalva en el Estado de Chiapas (México). A raíz de esto, el gobierno de Chiapas se propuso construir la primera CRS y con ello brindar la oportunidad a las familias damnificadas de emprender una nueva vida de manera digna. Esa primera CRS es el Nuevo Juan de Grijalva, su edificación implicó la adquisición de un predio de ochenta hectáreas a 7 km de Ostucán, la cabecera municipal. Se integraron 5 componentes básicos al proyecto CRS¹²⁵: vivienda, desarrollo social; económico, productivo y de servicios; sustentabilidad ambiental, y legalidad y gobierno. Los resultados son los siguientes:

Vivienda: se han construido 410 casas de 60 metros cuadrados con paredes de adoblock (elaborado combinando cemento, arena y tierra de la región), que cuentan con estufas ecológicas, predios de 300 metros cuadrados (para la crianza de animales, hortaliza y frutales), agua potable, electricidad, drenaje sanitario y pluvial y alumbrado público. La CRS cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales, red de energía eléctrica con cableado subterráneo, sistema de alumbrado público, templos religiosos, jardines comunes y canchas deportivas.

Desarrollo Social. La CRS¹²⁶ cuenta con centro de salud que brinda 142 servicios, un consultorio de medicina general y otro de odontología, un centro de educación básica (CEBECH) que durante el ciclo escolar 2009-2010 atendió a 470 alumnos, un centro de asistencia infantil comunitario con servicio de salud y alimentación para apoyar a madres trabajadoras, un centro de desarrollo comunitario, lo que se complementa con una torre de comunicaciones que posibilita los servicios de internet y telefonía celular y que cuenta con sala audiovisual, sala de cómputo , biblioteca, además de albergar una radio comunitaria.

¹²⁴ Instituto de población y Ciudades Rurales del Gobierno del Estado de Chiapas 2011.

¹²⁵ Instituto de Población y Ciudades rurales del Gobierno de Chiapas México 2011.

¹²⁶ Ibidem

Económico, productivo y de servicios. Se construyó un corredor comercial, un parque microindustria y 10 distintas instalaciones comerciales y de servicios, en ellos se encuentran operando 48 microempresas, destacando una fábrica de muebles, otra de blocks, una herrería, una tortillería, un molino, una posada rural, 5 tiendas de abarrotes y una panadería. Así mismo se han impulsado varios proyectos agroindustriales. Tres granjas de aves de postura para la producción de huevo administradas por mujeres, una planta procesadora de lácteos, ocho invernaderos de tomate, chile habanero y otras hortalizas, una planta empacadora hortofrutícola y una planta fermentadora y secadora de cacao.

Sustentabilidad Ambiental. Se reforestaron 50 hectáreas del polígono urbano, incluyendo un terreno como reserva ecológica; también se reforestaron las 30 hectáreas de polígono productivo, en donde se sembraron especies frutales y maderables para su futuro aprovechamiento. La CRS dispone del servicio de recolección de basura por medio del servicio de recolección de basura con camiones que clasifican los residuos orgánicos e inorgánicos.

Legalidad y gobierno. La ciudad cuenta con una Delegación Municipal, una Comandancia Municipal y una Agencia del Ministerio Público, las cuales están dotadas con suficiente infraestructura y un equipamiento necesario para su operación¹²⁷.

En este sentido, a raíz de un desastre natural de San Juan de Grijalva en Chiapas, se vio la oportunidad de cambiar el enfoque tradicional de una ciudad rural y no solo se reubica la población previendo catástrofes naturales, sino hay la posibilidad de buscar un nuevo desarrollo social, económico y ambiental, sobresaliendo los niveles funcional- estructural; los cuales conllevan al enfoque del ciudadano, la mejora en la calidad de vida y de los servicios. En el relacional hay un cambio de visión se impulsó la construcción de la CRS (Ciudad rural sustentable). Dándose a la tarea de edificar viviendas, impulsar proyectos productivos sustentables y servicios; se integraron estufas ecológicas a las viviendas, se instalaron viveros, invernaderos de

¹²⁷ Ibidem. 2011.

hortalizas, árboles frutales y se incorporaron actividades de crianza de diferentes especies de animales domésticos en los traspatios.

Se instalaron plantas de tratamiento de aguas residuales para su uso en el invernadero; sistemas de alumbrado con energía solar, transporte público, jardines, canchas deportivas, servicios de salud, desayunos nutricionales para hijos de madres solteras y madres trabajadoras; expansión de redes de comunicación telefónica, internet, radio comunitaria, bibliotecas, comercios, proyectos agroindustriales, granjas administradas por mujeres.

c) Eco- Impulso¹²⁸

Esta experiencia es promovida por la Dirección de Ecología del gobierno municipal de Tepatitlán de Morelos, Jalisco (México), debido a la necesidad de movilizar a los ciudadanos en la mejora del medio ambiente y generar una cultura ecológica. Para tal fin este programa incluye actualmente 4 subprogramas: 1) Reciclaje Ecológico Escolar; 2) Creciendo juntos; 3) Salvemos al Río y; 4) Eco bonos.

Reciclaje Ecológico Escolar inicio en 1994 y consiste en que niños de escuelas de educación básica, ubicadas en zonas de bajos ingresos, lleven a sus colegios residuos reciclables, los cuales semanalmente se canalizan al Centro Municipal de Acopio (construido en 1992). Al final del ciclo escolar, se entrega un reconocimiento y una cantidad de efectivo (peso por peso) a las escuelas en que se hayan recolectado más residuos.

La iniciativa Creciendo Juntos invita a los niños de educación básica al vivero municipal para recibir pláticas sobre el cuidado de árboles, además de que aprenden a sembrar sus semillas y se les pide que adopten una semilla que deberán de cuidar para que crezca junto con ellos. De manera complementaria se ofrece a las escuelas y colonias la siembra de árboles pequeños, cultivados en el mismo vivero municipal, para que sean plantados en banquetas, patios y jardines domésticos con sus profesores y padres de familia de cuidarlos durante su crecimiento.

¹²⁸ http://premio municipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idRegistro=3477&tipo=doc.
Rec.11/07/2011.

El programa salvemos al Río es un plan de gobierno que surge del desbordamiento del Río Tepatitlán en 2003, lo que ocasionó cuantiosos daños en construcciones cercanas al río. Entre el gobierno y los ciudadanos han contribuido al desazolve del cauce, a ensancharlo, a limpiarlo y a retirar árboles obstructores, a reparar los destrozos, a retirar drenajes clandestinos y descargas industriales prohibidas, a acondicionar áreas de recreo e identificar zonas de peligro potencial.

Finalmente, los Eco- bonos¹²⁹ son un subprograma que se fundamenta en una campaña de pago en forma de vales canjeables por mercancías en comercios locales a los ciudadanos que llevan residuos sólidos reciclables al Centro de Acopio. Los Eco- bonos son vales de despensa que se cambian por mercancías de primera necesidad en centros comerciales, en donde se llevan residuos reciclables al centro de acopio y se cambalachean por útiles escolares, despensa por dichos residuos. El Eco-bono, es el impulso y ordenamiento al medio ambiente, generando una cultura ecológica, la institucionalización de programas, para el aprovechamiento de residuos con el fin de proteger el ambiente, se vincula con los niveles comportamental, que es la relación gobierno- empresa, y el relacional- creación de nuevos valores y un cambio de cultura ecológica.

Entre los logros del Eco-Impulso¹³⁰ figura el hecho que el programa de reciclaje escolar se ha sostenido por más de 10 años con el apoyo de 45 escuelas, padres de familia, ciudadanos y empresarios, además que ya cuenta con un Reglamento Municipal de Reciclaje (en el que se establece la obligación de los vecinos de separar los residuos sólidos susceptibles de ser reciclados). Se visualiza la generación de cultura ecológica, mejoramiento del ambiente, el fomento al reciclaje a niños de zonas con bajos recursos, con la finalidad que al llevar dichos residuos, los niños obtengan ingresos de los residuos, además de un reconocimiento. Los viveros municipales en ellos los niños cultivan y siembran arboles hasta su crecimiento. El desazolve del rio, retiro de basura, obstrucción del río de árboles, retiro y taponeo de drenajes clandestinos.

¹²⁸ Ibidem

¹²⁹ Díaz, G. & Basdresch, M. Eco-Impulso, Tepatitlán de Morelos, Jalisco. En T. Guillen & Prono. *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovaciones en los gobiernos mexicanos. Premio Gobierno y Gestión Local 2004*. CIDE. pp 49-63.

Como dato, en el período 2001-2003 se recolectaron 629 toneladas de residuos reciclables en el Centro de Acopio Municipal, 212 en las escuelas, 16 en el Cambalache Ecológico (mismas que fueron cambiadas por despensas en las zonas más pobres) y 11 en el Cambalache Escolar (que se cambiaron por útiles escolares en colegios de zonas deprimidas). Otro logro es la protección de las especies arbóreas en peligro de extinción, acción que permite mantener varias decenas de miles de árboles pequeños en el vivero. Un tercer logro lo representa la protección ecológica del río, que implica a la vez la protección civil y del patrimonio de la ciudad. Todo esto llevó a que la experiencia recibiera el Premio Gobierno y Gestión local 2004, que entrega anualmente el CIDE en México.

Con las experiencias ya expuestas, en la siguiente tabla se muestra un análisis comparativo de los tres casos con respecto a sus objetivos, estrategias y resultados. Lo cual indica sin duda alguna, el empleo de acciones innovadoras, tanto de carácter técnico y administrativo y su impacto en los niveles funcional, estructural, comportamental y relacional de las organizaciones que los implementaron.

Cuadro 8. Análisis Comparativo de las experiencias innovadoras

Caso	Objetivos	Ejes/Estrategias	Resultados	Niveles de Innovación	Elementos de Gestión Pública
SAC Bahía Brasil	Mejora en la calidad de los servicios públicos Ofrecer servicios de diversas agencias en un solo lugar. Ofrecer servicios en sitios de difícil acceso	Shopping	78 millones de atenciones.	Funcional-Estructural	Eficiencia
			Eficiencia en el servicio. Un pasaporte en 8 minutos.		Calidad
			Alto grado de satisfacción con los servicios. Premio al servicio Público de la ONU	Relacional	Reinvención Reingeniería
Juan de Grijalva	Reubicar toda la población de una comunidad	Vivienda	Construcción de una CRS con vivienda digna, empleos, educación, y respeto al entorno medioambiental	Funcional/Estructural	Enfoque en el ciudadano.
		Desarrollo Social.			
		Económico Medio Ambiente Gobierno.			
Eco-Impulso	Ordenamiento del medio ambiente y la generación de una cultura ecológica	Reciclaje ecológico escolar	Institucionalización del programa	Comportamental	Vinculación gobierno-empresa
		“Creciendo Juntos”	Aprovechamiento de residuos reciclables	Relacional	Liderazgo
		“Salvemos al río”	Protección de especies arbóreas en peligro de extinción		Participación ciudadana
			Protección del río Sensibilización de la población		Cambio Cultural.

Fuente: Jaime Torres Fragoso .Estudios Gerenciales vo.28. Edición especial. Pp.290-302.

El cuadro 8 presenta el análisis comparativo de los tres casos respecto a sus objetivos, estrategias y resultados, el cual indica, sin duda alguna, el empleo de acciones innovadoras, tanto de carácter administrativo como técnico, y que ha impactado, en mayor o menor medida, los niveles funcionales de la innovación. Así mismo, es evidente que el propósito y naturaleza de la mayoría de estas acciones, entre las cuales se encuentran la búsqueda de una mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios, reinención en la gestión, reingeniería de procesos, re conceptualización de la administración pública, una mejor vinculación con el sector empresarial y cambio cultural en la organización.

Lo anterior implica no solamente ofrecer servicios de alta calidad y eficiencia a la ciudadanía, sino que tal como se observó en los estudios de caso revisados, los propios ciudadanos, junto con las empresas deben asociarse con el gobierno en la gestión de servicios, políticas y programas políticos. Con la finalidad de impulsar a la innovación, el cambio de cultura, de valores y una nueva forma de percibir las acciones del gobierno. Mejorando la calidad de vida del ciudadano, estas experiencias nos sirve de precedente en nuestra investigación; ya que nos lleva de la mano en cada uno de los impulsos innovadores que se fueron gestando en cada experiencia, bajo que niveles de profundidad se fueron desarrollando los mismos y que finalmente nos sirven de guía en nuestro objeto de estudio, pues nos permite visualizar bajo qué criterios y elementos se plasmaron y que resultados se obtuvieron¹³¹.

130Torres Fragoso. Descripción de experiencias y resultados obtenidos en el desarrollo de iniciativas de reingeniería de procesos de organizaciones estatales mexicanas: Caso de Guaymas y Vallarta. Revista de Red de Expertos IBEROAMERICANOS En Calidad en Administración Pública, I, p.18-22

Los proyectos mostraron que hay una clara correspondencia entre la teoría sobre la innovación y la que sustenta a la Nueva gestión pública. Lo que proponen los programas es comprender las iniciativas innovadoras que ayuden a transformar la gestión pública, a través de simples medios o instrumentos que permitan llevar a cabo el cambio en el gobierno local, para poder transformar a toda una estructura, no se requiere de alto grado de financiamiento, mientras haya disposición, iniciativa y deseo de transformación, los proyectos se pueden aplicar de forma exitosa.

Los nuevos modelos de la gestión pública gubernamental aluden a la participación de la sociedad en la solución de los problemas públicos, en el caso de las comunidades rurales dadas sus normas, instituciones y formas de organización permiten a las agencias del gobierno un mayor margen de maniobra para implementar acciones en la solución de demandas de las poblaciones más vulnerables, con la finalidad de potenciar o activar esos recursos intangibles para mejorar los niveles de vida y otorgarles mayor autonomía en la administración de los recursos .

Para analizar ese espacio de vinculación y arreglos entre gobierno-sociedad se emplean los niveles de análisis de puesto que permiten estudiar las acciones y políticas que el gobierno municipal emprendió para retomar las formas tradicionales de organización e impulsar la participación de las comunidades en la solución de los problemas prioritarios, es decir qué políticas innovadoras impulsó en el nivel funcional, estructural, comportamental y relacional para facilitar la extensión de redes entre la localidades. En este contexto los llamados niveles de análisis de innovación de Cabrero¹³² se pueden relacionar con los siguientes aspectos.

Funcional: Creación de espacios de vinculación, división de las comunidades en zonas, consejeros por zonas, presidentes de obras, consejeros de desarrollo social, procedimientos de acuerdos entre las comunidades, seguimiento de las

¹³¹ Cabrero Mendoza, Enrique. La nueva gestión pública municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, México, 1996, CIDE,p.32

actas, propuestas en el uso de los recursos, convenios con otras instancias, nuevas tareas y combinación de recursos nuevos sistemas de gestión.

Estructural: Reglamento interno de funcionamiento, nuevas estructuras, formas organizativas y nuevo marco de regulación.

Comportamental: Rescate de formas tradicionales de participación, respeto a las decisiones comunitarias, reuniones para informar a las comunidades, voto de calidad de los Consejeros o Comité de obras, con reconocimiento legítimo, acercamiento funcionario-ciudadano, transparencia en el manejo de los recursos, nuevas actitudes y valores.

Relacional: Nuevas formas de cooperación entre el gobierno y las comunidades, percepción de la extensión de las redes sociales, participación activa de la solución de las demandas que requieren mayor inversión, negociación de recursos directamente con instancias gubernamentales. Estas experiencias innovadoras nos sirven como objeto de estudio para nuestra investigación, ya que se analizó que niveles se implementaron dentro del periodo administrativo 2009-2012 en el municipio de Tezoyuca.

CAPITULO 3. INNOVACIÓN EN TEZOYUCA

En este capítulo se presenta la ubicación del área de estudio, así como las características sociodemográficas del municipio de Tezoyuca, el municipio como orden de gobierno dentro de la estructura organizacional del Estado de México, en virtud de que constitucionalmente tiene reservada la esfera de competencia propia en las materias de referencia en medida que las leyes aplicables delimitan las atribuciones de este orden. El municipio constituye el primer orden de gobierno, en este sentido sostenemos que los procesos de cambio en la administración pública se inician precisamente en el municipio, posteriormente se presentan los resultados de la investigación de acuerdo a los objetivos particulares planteados.

3.1 Ubicación área de estudio

Tezoyuca se localiza en la parte oriente del Valle de Cuautitlán- Texcoco, entre las coordenadas geográficas 98° 53'45" longitud norte y 19° 43' 33'' y 19° 36' 40" longitud oeste, a una altura de 1,300 metros sobre el nivel del mar. Forma parte del V Distrito Federal Electoral de San Juan Teotihuacan, así como del XXII Distrito Local Electoral y del Distrito Judicial con cabecera en Texcoco.

El territorio del Municipio comprende los límites de la extensión reconocida en el Decreto No.114133 de la legislatura del Estado de México. El área total del territorio del Municipio de Tezoyuca es de 1,818.61 has; de las cuales el 65.4% son de uso urbano (aquí se contempla los usos de suelo habitacional, equipamiento, comercio, servicios, baldíos, industria y vialidad), el 30.8% es de uso agrícola y el 3.8% es de uso pecuario, forestal y uso especial 32.84 has (1.81%)¹³⁴.

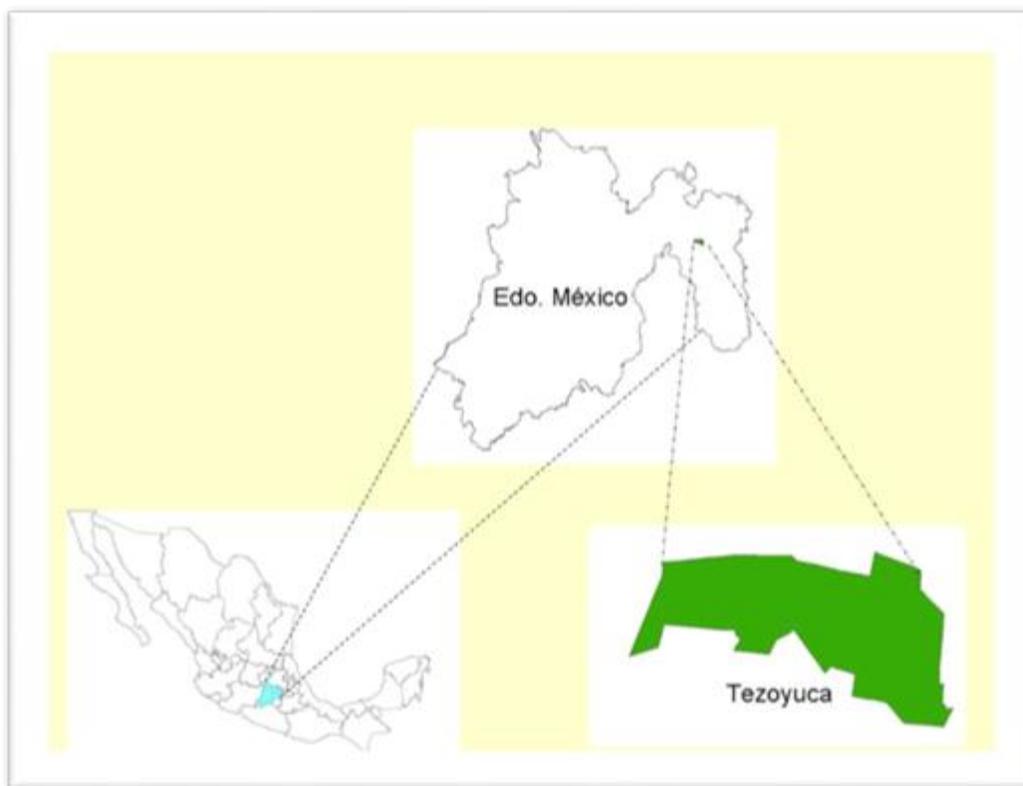
El municipio de Tezoyuca geográficamente limita al norte con los pueblos de Tepexpan, Cuanalan, Zacango, y Chipiltepec del municipio de Acolman. Al sur, con los poblados de Ixtapan Nexquipayac y Acuexcomac, del municipio de Atenco y ejidos del municipio de Chiconcuac. Al este, con las poblaciones de Ocopulco y Chimalpa, pertenecientes al municipio de Chiautla. Al oeste, con la colonia Santa

¹³² Publicado el 23 de abril de 1869, Archivo Municipal Tezoyuca.

¹³³ Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tezoyuca, 2003.

Rosa del municipio de Atenco y el pueblo de Totolcingo del municipio de Acolman. El municipio tiene una extensión territorial de 1,796.47 ha, equivalente a 17.96 km²; el 39.3% de esta superficie (7.06km) se encuentra el litigio con los municipios de Atenco, Acolman y Chiconcuac¹³⁵.

Figura 1. Ubicación del municipio de Tezoyuca.



Fuente: Tello *et al*, 2011

Tezoyuca está integrado por: una Cabecera municipal, por cuatro barrios: La Ascensión, Santiago, La Concepción y La Resurrección. Tres Colonias: San Felipe, Ampliación Tezoyuca y Buenos Aires; el pueblo de Tequisistlán, constituido por 10 barrios: San Juan, San Andrés, Los Reyes, Santiago, Guadalupano, San Antonio, La Concepción, Panteón Jardín, El Rosario y San José.

¹³⁵ *Ibidem*, cita nota 131.

El clima es de tipo BS, semiseco, con verano fresco y lluvioso, el invierno con un total de lluvias menor al 5% del total anual, con temperatura media anual de 18°C y precipitación medio anual de 600 a 700 mm.

En términos hidrológicos, Tezoyuca pertenece a la subcuenca “Lagos de Texcoco y Zumpango”, la cual forma parte de la cuenca del río Moctezuma perteneciente a la Región hidrológica num.26 Alto Pánuco, una de las más importantes del país. Los recursos hidrológicos están representados por el río San Juan que corre de norte a sur y el río Papalotla que se dirige hacia los lagos artificiales de la comisión del vaso de Texcoco¹³⁶.

La temperatura máxima de 27.5° C y la mínima de 5.6 ° C, la temperatura promedio oscila en 14.7 ° C. La temporada de lluvias va de junio a octubre siendo agosto el mes con precipitaciones más abundantes.

La vegetación natural está compuesta por algunos árboles de abeto, oyamel, cedro, encino, pirul, ahuehuete. Se identifican tres tipos de suelo, ambisol, vertisol y solanchak. El primero se distribuye en el centro de la planicie, abarcando la mayor parte del territorio, son suelos poco desarrollados que representan nutrientes y están compuestos de arcilla, carbonato de calcio, fierro y manganeso, este tipo de suelo presenta rendimientos que van desde moderados a altos para la agricultura. El vertisol se localiza al sureste y se caracteriza por presentar brechas amplias y profundas que aparecen en épocas de sequía, son suelos fértiles, presentan problemas en su manejo, debido a su dureza que dificulta la labranza y presentan problemas de inundación y drenaje y el solanchak, al extremo oeste de la planicie, en la localidad de Tequisistlán, se caracteriza por su alto contenido de salitre, posee estancamiento de agua. Su textura es fina, representa problemas para la labor agrícola, en el drenaje y por tanto se inundan.

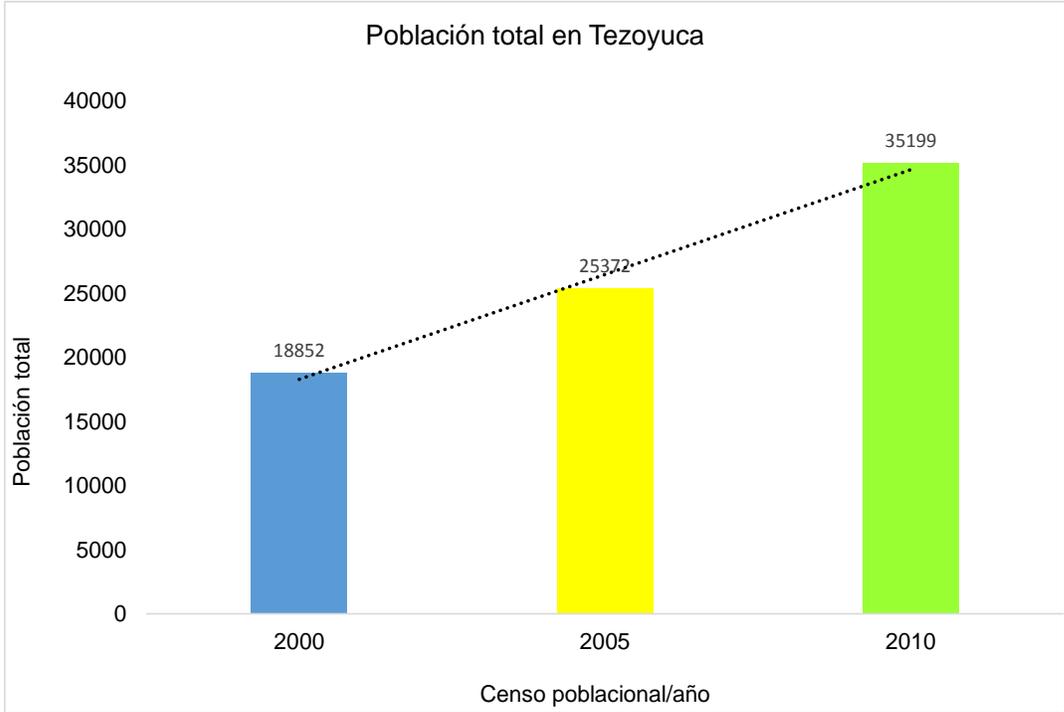
3.2 Aspectos Socio-demográficos de Tezoyuca

La población total del municipio para 1990 fue de 12,416 habitantes; para el 2000 fue de 18, 852 habitantes, hubo un incremento porcentual del 34.1% con respecto a

¹³⁶ Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012. H. Tezoyuca.

1990; para el 2005 la población total fue de 25,372 habitantes, con incremento de 25.7%, y en el 2010 la población ascendió a 35,199 pobladores, durante estos últimos cinco años hubo un considerable aumento del 39%. Lo que puede observarse es que en cada censo poblacional los incrementos en la población han representado más del 25%¹³⁷ (Gráfica 1).

Gráfica 1. Población Total. 2000,2005 Y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Municipal 2006-2009 y el INEGI 2010

Podemos observar en el cuadro 9 que para el 2000 la cabecera municipal concentra el mayor número de pobladores (8,613), esto represento el 45.7% del total de la población; para el 2005 a pesar de que incrementó la población a 11,110 habitantes, hubo un ligero descenso en el índice porcentual del 2.7%, de 45.7% disminuyo a 43%. En el 2010 el total de habitantes en cabecera municipal fue de 16,933 habitantes con un porcentaje del 48%, el segundo lugar lo ocupa el pueblo de Tequisistlán con un índice porcentual del 32%.

¹³⁷ Plan Municipal de Protección Civil. Ayuntamiento 2009-2012

Para el 2005 hubo incremento de la población de 8,161 habitantes con una constante porcentual del 32% y en el 2010 se incrementó la población a 8,532 habitantes con una disminución del 8% de 32% bajo a 24% y el tercer lugar lo ocupa la colonia Buenos Aires. En el 2000 tuvo una población de 2,487 habitantes y un 13.1% del total de la población, para el 2005 fue de 1,089 habitantes habiendo un descenso de 8.89 %, siendo en total del 4.3% y para el 2010 hubo un aumento de 5,634 habitantes de la población con un aumento porcentual del 16% y en últimos lugares ampliación y colonia San Felipe representan una baja población en los 2 lustros estudiados, teniendo porcentajes de 3%, 4% a 8% San Felipe en el 2010.

Cuadro 9. Distribución de la Población. 2000,2005 Y 2010.

Comunidades	2000	%	2005	%	2010	%
Cup. Municipal	8613	45.7	11,110	43.7	16,933	48.1
Tequisistlán	6,027	32.0	8,161	32.1	8,532	24.2
Ampo. Tezoyuca	919	4.9	1,185	4.7	1,100	3.1
San Felipe	806	4.3	1,089	4.3	3,000	8.5
B. Aires	2,487	13.1	3,874	15.2	5,634	16.0
Total	18,852		25,419		35,199	

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2000 y Plan Municipal Tezoyuca2006-2009 y proyección municipal 2010.

En el cuadro 10 se observa que el grupo de edad con mayor población en el año 2000, es el grupo de edad de 25 a 64 años, con 7,559 habitantes que representa el 40.0% del total de la población. En el 2005, la población en ese rango de edad ascendió a 11,005 habitantes que representa el 43.3% del total de pobladores. En tanto que para el 2010 hubo un incremento porcentual del 2000 al 2010 del 5%; le sigue el rango de población de 0 a 14 años que para el 2000 fueron 6,040 habitantes lo que indica el 32% de la población total.

Para el 2005 aumento a 8,026 el número de habitantes, con una disminución porcentual de 0.37% paso de 32% a 31.6%. Para el 2010 fue del 30.8% del total de

la población a pesar de que aumento a 10,842 los pobladores, disminuyó en .83% y en tercer lugar le sigue el rango de edad de 15 a 24 años en el año 2000 la población era de 3631 el número de habitantes, que representa el 19.3%. Para el 2005 aumento la población a un total de 4,698 personas aunque disminuyo en .82% el nivel porcentual respecto al año 2000 que fue de 18.5%.

Para el 2010 a pesar que la población aumento a 6,569 habitantes se mantuvo la constante porcentual del 18.7%, siendo los tres rangos de edad que prevalecieron durante los 2 lustros señalados.

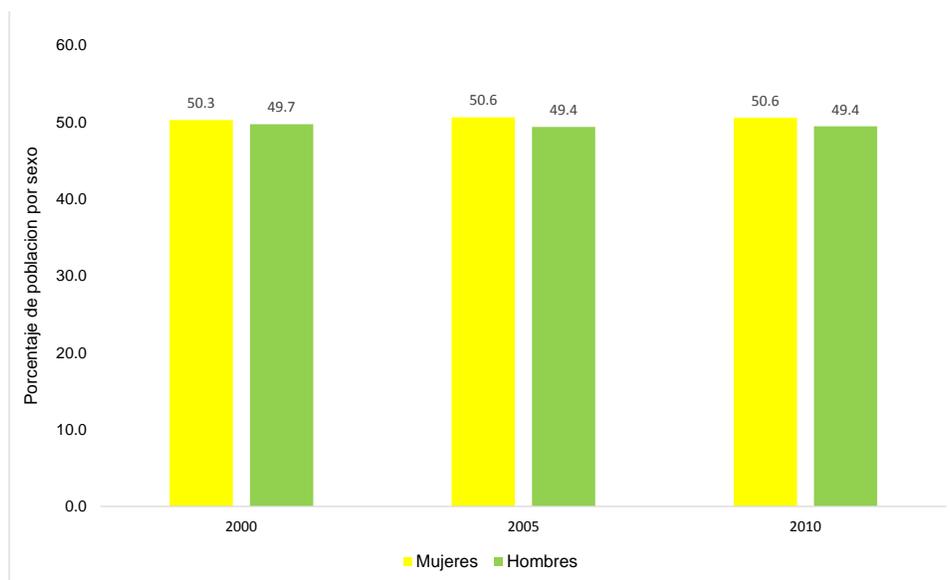
Cuadro 10. Dinámica Demográfica por grupos de edad 2000 al 2010

Edades	2000	%	2005	%	2010	%
0-14 años	6,040	32.0	8,026	31.6	10,842	30.8
15-24 años	3,631	19.3	4,698	18.5	6,569	18.7
25-64 años	7,559	40.1	11,005	43.3	15,856	45.0
65 y Más	798	4.2	989	3.9	1,359	3.9
No Espec.	824	4.4	654	2.5	573	1.6
Total	18,852	100.0	25,372	100.00	35,199	100.0

Fuente: Elaboración propia, con base de datos del INEGI, 2000, 2010 y Plan Municipal 2006-2009.

En la gráfica 2 se observa que el mayor índice poblacional en los 2 lustros lo tienen las mujeres, en el 2000 fue de 50.3% en tanto que la de los hombres fue de 49.7%, siendo un total de mujeres 9,478 y hombres 9,374 para el 2005 fue de 50.6% el total de mujeres, respecto a los hombres 49.4% con un total de 12,847 mujeres y 12,525 hombres y para el 2010 hubo una constante poblacional con respecto al 2005 ya que las mujeres obtuvieron un 50.6% y en hombres 49.4%, siendo un total de 17,795 mujeres y 17,404 hombres lo cual nos permite observar que el mayor índice poblacional es del sexo femenino en el municipio de Tezoyuca.

Grafica 2. Población Hombres-Mujeres 2000 ,2005 y 2010.



Elaboración propia con datos del INEGI 2000,2010 y Proyección Municipal 2006-2009.

En el cuadro 11 podemos observar que en el 2000 el 12.6% de la población no contaba con drenaje, el 33.0% de la población no contaba con vivienda en ese mismo año, en lo que respecta a la población sin servicio de agua entubada representaba el 8.5%, las viviendas con piso de tierra era el 5.0% ,pero lo que fue impactante fue que hay un gran porcentaje de población sin derechohabiencia el 59%, en comparación con la población analfabeta que fue de 2.6% y la población sin servicio de electricidad representaba el 2.5% la población.

En el año 2005 bajo el nivel porcentual de la población sin conexión de drenaje al 3.6%, en cuanto a vivienda, también hubo una ligera disminución de la misma representando el 25.8% ,en tanto que la población sin el servicio de agua entubada aumento porcentualmente, quizá este fenómeno obedezca a la ocupación de predios ejidales, los cuales se encuentran alejados donde los servicios son escasos es por ello que representa el 21.3% .Le sigue la población con vivienda con piso de tierra, que representa el 6.09%, para el 2005 la población sin derechos de salud aumento considerablemente del 59% del año 2000 al 67.1%, en tanto que el analfabetismo en el 2000 fue de 2.6%,y para el 2005 represento el 2.6%.

Para el 2010 la población sin conexión al drenaje era de 2.4%, la población sin vivienda represento el 24.4%, en tanto que la el porcentaje de población sin servicio de agua entubada aumento considerablemente a 36.7% en 2010, la vivienda con piso de tierra represento el 6.5%, en tanto que para el mismo año la población sin derechohabiencia disminuyó considerablemente a 55.1%, en lo que respecta a la población analfabeta se mantuvo una constante, respecto a los 2 años estudiados en 2.3% y por último la población sin electrificación represento el 2.4%

Cuadro 11. Marginación 2000,2005 Y 2010.

AÑOS	POB.S/ DRENAJE	POB. SIN VIVIENDA	PO.SIN SERV.DE AGUA	VIVIENDA CON PISO DE TIERRA	POB. S/ DERECHO A SALUD	POB. ANALFABET A	S/ELECTR ICIDAD
2000	12.6%	33.0%	8.5%	5.0%	59%	2.6%	2.5%
2005	3.6%	25.8%	21.3%	6.0%	67.1%	2.6%	2.1%
2010	2.4%	24.4%	36.7%	6.5%	55.1%	2.3%	2.4%

Fuente: CENSO INEGI XII, PLAN MUNICIPAL 2006-2009 Y Proyección CONAPO 2010.

En el cuadro 12 se representan los niveles educativos con los que cuenta el municipio. La matrícula escolar que tiene más demanda educativa es el nivel primaria en el 2000, tenía un 51.7%, para el 2005 contaba con un 49.4% y para el 2010 el 49%, disminuyó en 2.2 % pero a pesar de ello siguió siendo el nivel más demandado, el segundo lugar lo ocupa el nivel secundaria en el 2000, tenía un porcentaje del 23.2%, para el 2005 contaba con un 23.9% y el 2010 con 24.4% , aumentando ligeramente en .70% y en tercer lugar el nivel preescolar en el 2000

contaba con un 13.4%, para el 2005 hubo un ligero aumento del 17.5% y para el 2010 aumento al 18% la matrícula escolar, siguiendo el nivel preparatoria en el 2000 con un 7.7%, para el 2005 aumentando a un 8.6% aumentando en .70% por ciento. Y para el 2010 fue de 8.5% disminuyendo en un .15%, y por último la educación para adultos representando en el 2000 con un 1.2%, para el 2005 con un .21% hubo una disminución del 1.03 porcentual y para el 2010 fue de .12% la disminución de la demanda de adultos mayores.

Cuadro 12. Matrícula Escolar 2000, 2005 Y 2010

NIVELES	2000	%	2005	%	2010	%
PREESCOLAR	520	14.0	1,111	17.5	1,480	18.0
PRIMARIA	2000	52.0	3,128	49.4	4,000	49.0
SECUNDARIA	900	23.2	1,515	24.0	2,000	24.2
PREPA	300	8.0	550	8.7	700	8.5
E. ADULTOS	48	1.2	18	0.2	10	.12
TOTAL	3,868	100.00	6,322	100.00	8,190	100.00

Fuente: Plan Municipal Tezoyuca 2006-2009 y Proyección Municipal 2010.

En el cuadro 13 podemos visualizar que el IMSS es la institución que más derechohabientes tiene, en el 2000 tuvo una demanda del 28.9%, para el 2010 fue de 22.4% disminuyendo en 6.5%, le sigue el ISSSTE en el año 2000, tuvo una demanda del 4.6% y para el 2010 disminuyó a 3.5%, le sigue el Seguro popular, en el 2000 se observó N/D y para 2010 contaba con una demanda del 12.8% ,de allí continúan las demás instituciones, PEMEX, Instituciones privadas, pero desde luego observamos que el mayor índice de la población carece de servicios de salud ya que para el año 2000 se reportaba el 59% de la población sin servicio de salud, y para el 2010 fue del 55.2%. Podemos observar que aquí disminuyó el índice de personas en un 3.8% que no tenían ningún tipo de servicio médico.

En el 2000 el 59% contaba con servicios de salud, y el 41% no tenía servicios médicos, para el 2010 disminuyó en un 4% del 59% disminuyo a 55% y en los habitantes sin derechohabiencia hubo un aumento del 4% de 41% aumento a 45% el número de habitantes que no cuentan con ningún servicio médico.

Este incremento tal vez obedece a la cobertura nacional que tuvo el Seguro Popular por parte del Gobierno Federal y Estatal, los cuales contribuyeron a que disminuyera en un 4% a nivel municipal, ya que la inscripción a dicho servicio, fue a domicilio, lo cual género que algunos que no estaban inscritos obtuvieran su registro, que incluye atención médica y hospitalaria gratuita.

Cuadro 13. Servicios de salud 2000-2010

INSTITUCIÓN	2000	2010
IMSS	28.9%	22.4%
ISSSTE	4.6%	3.5%
ESTATAL	N/D	0.9%
PEMEX	0.4%	0.4%
SEG.POPULAR	N/D	12.8%
INST.PRIVADA	N/D	0.8%
SIN DERECHOHABIENCIA	59.0%	55.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI 2000-2010.

En el cuadro 14 se puede ver que la población económicamente activa era del 49% del total de la población, para el 2010 aumento la población al 51.5%, habiendo un incremento de 2.5%, en el caso de la población inactiva en el 2000 era de 50.5% y para el 2010 disminuyo a 47.90%, lo cual indica que aumento la población activa en un 2.60%. En tanto que la población ocupada fue de 98.1% en el año 2000, para el 2010 hubo una disminución de 3.4% y por último la población desocupada en el 2000 era de 1.9% y para el 2010 fue de 6.3% aumento en 4.4% la población

desocupada, tal vez este aumento obedezca a que algunos ya son adultos mayores, o porque quizás algunos dependen económicamente del jefe de familia.

Cuadro 14. Población económicamente activa 2000 -2010

POB.ECO. ACTIVA	ACTIVA	INACTIVA	OCUPADA	DESOCUPADA
2000	49%	50.5%	98.1%	1.9%
2010	51.5%	47.90%	94.7%	6.3%

Fuente: INEGI, 2000, XII.CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA. INEGI 2010.

En el cuadro 15 se observa que la población ocupada es de 13,278 habitantes, que es el 11.3% la cual percibe 1 salario mínimo, el 26.5% de la población ocupada percibe de 1 a 2 salarios mínimos, en tanto que el 55.75% que equivale a la mitad de la población ocupada, obtiene más de 2 salarios mínimos, mientras que el 6.3% de la población ocupada no especificó su ocupación, tal vez porque su salario es percibido por la actividad que desarrollen, ya sea comercio, agricultura de autoconsumo o por que dependan del jefe de familia y no se perciben ingresos.

Cuadro 15. Población Ocupada y Percepción de Ingresos

POB.OCUPADA	1 SAL.MIN.	1 A 2 SAL.MIN.	MAS DE 2 S.M	NO ESPEC.
13,278	11.3%	26.5%	55.7%	6.3%

Fuente: INEGI 2010, XIII (Censo general de población y vivienda).

3.3 Innovaciones en la administración pública municipal en Tezoyuca

La alternancia política referida al cambio de los partidos gobernantes, es un fenómeno relativamente nuevo en México, implica el relevo en el gobierno por candidatos postulados por uno o por varios partidos políticos diferentes al que ocupaba el cargo, lo cual ocurre mediante procesos electorales sucesivos. Lo que garantiza la posibilidad del cambio en el cargo de gobierno es la celebración de comicios periódicos, mediante reglas claras, la participación libre y el respeto irrestricto del voto ciudadano¹³⁸.

El municipio de Tezoyuca se ha ubicado a diferencia de otros municipios como de mediana alternancia política, es decir con una variación partidista en el poder. Así se vio reflejado en el periodo administrativo 2000-2003 ganó la votación electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Para el 2003-2006 la administración estaba representada por el PRI; para el 2006-2009 ganó la Coalición PRD-PT y en el trienio 2009-2012 ganó el Partido de Revolución Institucional (PRI).

Con este panorama de cómo se ha dado la alternancia política en el municipio de Tezoyuca se da una idea general de la dinámica política que se vive en el municipio.

En este sentido, en el primer objetivo de esta investigación se planteó identificar las acciones innovadoras en términos de la gestión pública municipal en Tezoyuca implementadas durante la administración 2009-2011, los resultados fueron los siguientes:

¹³⁸ Cedillo Delgadillo Rafael. La alternancia política en los municipios del Estado de México. Espacios Públicos, vol. 9, núm., 18, 2006, pp.122-151. UAEM, México.

De acuerdo a las entrevistas con los informantes clave, durante el gobierno 2009-2012, lo primero fue identificar las necesidades más inmediatas del municipio a fin de buscar estrategias para el mejoramiento del bienestar del municipio de Tezoyuca. Para ello, se realizó el diagnóstico municipal que sirvió de base para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el cual se trabajó en tres pilares de atención; 1) Seguridad social, 2) Seguridad económica y 3) Seguridad pública, cada uno de estos pilares contempla diferentes temas sobre los cuales se propusieron acciones concretas. De esta manera las innovaciones en la gestión pública realizadas durante la administración son las que a continuación se enumeran:

1.- Creación de la Dirección de Protección Civil y Bomberos

El primer reto en el periodo administrativo fue la creación de la Dirección de Protección Civil y Bomberos, se equipó de personal capacitado, uniformes, instrumentos de trabajo, con un camión, 5 patrullas y una ambulancia; además, se cuenta con el auditorio municipal, en caso de desastre o contingencia puede habilitarse como albergue temporal, caben alrededor de 2000 personas.

La Dirección de Protección Civil y Bomberos se creó a finales de 2010 debido a que no operaba de forma independiente, pues dependía directamente de la Dirección de Seguridad Pública; además de que no contaba con los elementos ni el equipo adecuado para salvaguardar la integridad de la población. Se acondicionó en la planta alta de Registro civil y Desarrollo Social, en un área de 108.16m², equipando la dirección con equipo de oficina, un camión e ingresando una planilla de 8 personas fungiendo como bomberos, una ambulancia, equipo de trabajo, uniformes y materiales. Esta área funciona desde diciembre del 2010 a la fecha.

Opera en emergencias tales como enjambres, fugas de gas, incendios de pastizales, incendio en vivienda, siniestros, sismología, colapso y deslizamiento del suelo, desastres provocados por lluvias torrenciales, explosiones de químicos, residuos peligrosos y radiactivos, contaminación ambiental, también se adecuó un albergue temporal en caso de algún siniestro¹³⁹.

¹³⁹ Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012 (2010), *Acta de cabildo N°70*

2.- Creación de la Coordinación del Instituto de la Mujer

La Coordinación del Instituto de la mujer empezó a operar en 2010, con finalidad de canalizar sus necesidades y apoyarla jurídica y psicológicamente, además de brindarle instrucción y capacitación para el autoempleo, además de fomentar valores mediante platicas de autoestima para erradicar la violencia, excluir en cierta medida el machismo, que en muchas de las ocasiones limita a la mujer a impulsarse y desarrollarse en el plano laboral. Se llevaron a cabo proyectos productivos a través de grupos o asociaciones, estos proyectos consistieron en talleres de electricidad, carpintería, cultivo de hortalizas, becas, kits de equipo de trabajo, el sistema municipal DIF trabajo en forma conjunta con la coordinación del Instituto de la mujer, el cual sigue operando a la fecha¹⁴⁰.

3.- Creación de la Dirección del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte

En el municipio solo existían 2 áreas de deporte que solo contaban con canchas de futbol, por lo cual fue necesario construir instalaciones de recreación y deporte que pudieran satisfacer las necesidades de la comunidad, para ello se rehabilitaron más disciplinas deportivas como: basquetbol, box, pista de atletismo, entre otras las cuales empezaron a funcionar el 31 de diciembre de 2010.

Originalmente se había impulsado el futbol en hombres y mujeres. Para ello se rehabilitó una zona deportiva con una superficie de 25,000 m², a parte del futbol se adicionaron pista de atletismo, canchas de volibol, tae-kwan do, dándole mayor importancia a las áreas y disciplinas deportivas, las cuales operan desde la fecha antes mencionada¹⁴¹.

¹⁴⁰ Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2010(2010), *Acta de Cabildo N°47*.

¹⁴¹ Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012 (2010).*Acta de Cabildo N°14*

4.- Sesiones de cabildo vía internet

Las sesiones de cabildo en vivo operaron a partir del 22 de septiembre de 2012, con la finalidad de ratificar, debatir ideas y llevar a cabo líneas de acción en favor del interés social. De acuerdo a las Actas de cabildo se llevaron a cabo alrededor de 185 sesiones de cabildo durante la administración 2009-2012 reuniones ordinarias y extraordinarias y 10 transmisiones de cabildo vía internet del 22 de septiembre al 28 de diciembre 2012¹⁴².

5.- Trámites administrativos vía internet.

El gobierno municipal que innova en su gestión atiende predominantemente aspectos de índole técnico, que incluyen son: la creación o mejoramiento de la infraestructura municipal y social, seguido por la implementación de tecnologías de información y comunicación, como: predial, agua y actas de nacimiento.

A través de comunicación social se supervisaban los trámites vía internet, la idea surge a raíz de que había muchas personas que pagaban extemporáneamente y con recargos debido a que sus horarios de trabajo le impedían realizar este tipo de trámites. Se impulsó esta medida, en gran parte para ayudar a la sociedad a no pagar más de lo establecido y en segunda a facilitarle esta herramienta como vía alternativa, para ejecutar sus pagos y aprovechar la serie de descuentos que se realizan al pagar dentro de los primeros 3 meses de principio de año, este servicio opera desde 2010 a la fecha¹⁴³.

6.- Buzón electrónico de quejas y sugerencias

La creación del Buzón electrónico tuvo como finalidad conocer la concepción de la comunidad respecto a los cambios realizados al interior del municipio. En primera instancia fue para mejorar y darle importancia a las sugerencias de la gente y si algo de lo que se estaba realizando no era del agrado de la gente, tratar de llevar a cabo las sugerencias de la comunidad y darle cumplimiento a sus peticiones.

¹⁴² Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012(2010),Acta de Cabildo N°172

¹⁴³ Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012(2010),Acta de Cabildo N°119

7.- Instalación de cámaras de video vigilancia.

La instalación de cámaras de video vigilancia, se colocaron, de acuerdo con el gobierno en turno, para fortalecer la procuración de justicia, para inhibir a los delincuentes, y poder conjuntar con Seguridad pública la salvaguarda y la seguridad de la población. Se instalaron alrededor de 26 cámaras en las avenidas principales, se instalaron rotadores para que las cámaras giren en una circunferencia de 360°, con un costo de 327,000 pesos y las cámaras con un costo aproximado de 1,357.542.26. Las cámaras fueron colocadas estratégicamente donde hay más flujo de gente.

8.- Comunicación con el presidente vía redes sociales.

A través de esta acción de gobierno, se daba fe de las obras implementadas en el municipio. A través de la página se daba a conocer el rumbo de las finanzas es decir transparentar las obras de gobierno, además dar seguimiento a las quejas de algún área del departamento y/o administrativo, y eso permitía mejorar o canalizar acciones para dar mejor funcionamiento a la sociedad. A través de este medio se conocieron las necesidades de la población, dando mayor cobertura a esos sectores sociales. Esta red social funciona desde 2010 a la fecha.

9.- Biblioteca digital

Se creó la biblioteca digital en donde los jóvenes y niños pudieran tener acceso a acervos bibliográficos que no se disponen en la biblioteca municipal, el gobierno estatal brindo asesoría técnica, el municipio proporcionó el equipo de cómputo y grupo Telmex proporcionó el apoyo técnico digital para la instalación del equipo de cómputo, los técnicos dan mantenimiento la red cuando el sistema falla. Hubo un esfuerzo tripartito para la obtención de recursos federales, estatales y municipales. El funcionamiento de la biblioteca digital se inició con personal responsable y con el apoyo de jóvenes de servicio social y prácticas profesionales que tenían alguna formación en sistemas computacionales¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012(2010).Acta de Cabildo N°84

10.- Audiencias públicas

Para dar atención al público se implementaron las Audiencias públicas, las cuales se realizaban por comunidades y en cabinas móviles y poder conocer de viva voz las necesidades de la comunidad y ver qué solución se les podía dar.

Las Audiencias públicas se hicieron con la finalidad de fortalecer las Actas de Cabildo, reforzaban el trabajo de la administración 2009-2012, se acudía a las poblaciones directamente a través de cabinas móviles, para atender de forma personal cada una de las demandas de la sociedad, este servicio trajo grandes beneficios, ya que permitió conocer que demandas eran las más importantes de la población, y fue a lo que se le dio mayor prioridad.

11.-Creación del Centro de Atención Múltiple (CAM)

Se creó el Centro de Atención Múltiple (CAM), esta es un aula de 250 m², surge a raíz de ver a varios niños con discapacidades en el municipio y que en cierta medida se encontraban excluidos del sector social. Este centro al iniciar tuvo una gran demanda social, ya que del 2010 a 2012 se dieron alrededor de 15,000 consultas, además de contar con rehabilitación equina fuera del centro para obtener mayores avances en los tratamientos de los niños con daños severos.

Se fundó en 2010, surge con la intención de brindar atención a niños y jóvenes con capacidades diferentes, para tener mejores condiciones de vida, esta construcción fue posible gracias al gobierno estatal, federal y municipal. Al inició, las rehabilitaciones se daban en el Auditorio municipal, hasta que se obtuvo un terreno de 250m², en el Barrio de la Concepción, con personal capacitado y con médico especialista en el área.

Este tipo de atenciones médicas fueron alrededor de 15,000 de 2010 a 2012. Esta innovación se ubica en el nivel funcional, porque a través de nuevos sistemas organizacionales y nuevas formas organizacionales se canalizan y atienden a niños y jóvenes con capacidades diferentes, para llevar una vida digna, ya que por sus condiciones físicas siempre quedaban al margen de la sociedad, por tal motivo se

les brindo un espacio digno con la única finalidad de contribuir a la mejora de sus capacidades¹⁴⁵.

12.- Salón Bicentenario

Se adecuó el Salón Bicentenario, la idea nace de tener un lugar destinado para llevar a cabo las sesiones de cabildo, reuniones con autoridades estatales y federales. El espacio con el cual se disponía originalmente era muy pequeño, y por tal motivo se dio lugar a la creación de dicho inmueble, que es de uso exclusivo para el ámbito político.

Según acta de cabildo No. 112 se aprobó por el Edil y construyó en 2010, con la finalidad de llevar a cabo sesiones de cabildo, consejo ciudadano. Y además de ser un espacio de debate ya que aquí se llevan a cabo las sesiones del H. Ayuntamiento¹⁴⁶.

13.- Creación del Centro Especializado de Atención primaria (CEAPS)

Se hicieron las gestiones necesarias para la construcción del Centro de Atención Primaria (CEAPS), el cual era una necesidad urgente, pues el Centro de Salud con el cual se contaba era insuficiente para dar atención a la población, además de que las instalaciones además de ser pequeñas, se encontraban en malas condiciones para seguir funcionando. Dada la necesidad se aprobó la construcción con recursos estatales y municipales. El CEAPS entro en funcionamiento desde febrero del 2013¹⁴⁷, con todo un equipo de trabajo compuesto por un grupo de médicos, psicólogo, enfermeras e intendentes. Se da atención en medicina preventiva, se atienden partos no riesgosos, se da apoyo psicológico, se da atención médica que no requiere de cirugías o días de hospitalización.

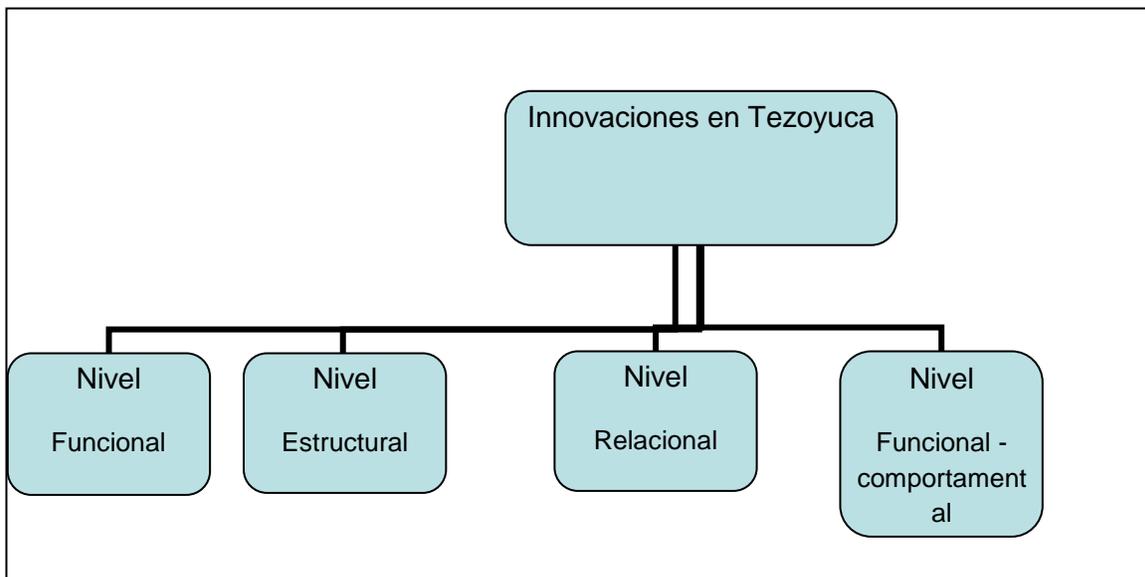
¹⁴⁵ Ayuntamiento Tezoyuca 2009-2012(2010), *Acta de Cabildo N°47*

¹⁴⁶ Ayuntamiento Tezoyuca 2009-2012(2010), *Acta de Cabildo N°112*

¹⁴⁷ Ayuntamiento 2009-2012(2010), *Acta de Cabildo N°6*.

3.4 Clasificación de las Innovaciones implementadas en la administración 2009-2012

En el objetivo dos se estableció que se realizaría una clasificación sobre las innovaciones implementadas por la administración pública de Tezoyuca durante la administración 2009-2012 y de acuerdo a los resultados y con la propuesta de Cabrero, las innovaciones en Tezoyuca se pueden clasificar de la siguiente manera:



Elaboración propia

En el cuadro 16, se ordenan las innovaciones de acuerdo a la propuesta de Cabrero.

Cuadro 16. Innovaciones percibidas en los niveles de profundidad

Nivel funcional	Nivel Estructural	Nivel Relacional	Nivel Funcional-Comportamental
1.-Trámites administrativos vía internet	1.-Dirección de Protección Civil y Bomberos	1.-Audiencia Pública	1.-Sesiones de Cabildo
2.-Instalación de Cámaras de video vigilancia	2.-Coordinación del Instituto de la Mujer		2.-Redes sociales Twitter y Facebook
3.-Biblioteca Digital	3.-Dirección del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte		3.-Buzón electrónico para quejas y sugerencias.
4.-Rehabilitación Del Salón Bicentenario	4.-Centro de Atención Múltiple (CAM)		
5.-Creación del Centro de Atención Primaria CEAPS.			

Elaboración propia

En el nivel funcional encontramos cinco innovaciones: Las cuales clasificamos en él porque de acuerdo a la teoría en el N. funcional.- se fijan nuevas tareas que antes no realizaba la organización. Además de la dotación de infraestructura digital, nuevas tecnologías en el desempeño de las tareas, cambio productivo por los actores. El estándar de evaluación, es el incremento de la eficiencia y son las siguientes:

- Trámites administrativos vía internet
- Instalación de Cámaras de video vigilancia.
- Biblioteca digital
- Habilitación del Salón Bicentenario
- Creación del Centro de Atención Primaria (Hospital)

En el nivel estructural se localizaron 4 innovaciones, y se ubicaron en este nivel porque no solo cambian las funciones, se transforman las estructuras de la agencia a través de la introducción de nuevos organismos. Como la creación de nuevas direcciones, nuevas áreas de atención, el caso es que la forma de toma d4e

decisiones se va transformando ante la aparición regulaciones manuales, de nuevos procedimientos ,los cuales son cambios inesperados, que nacen por la necesidad de un desempeño más eficaz y son:

- Dirección de Protección Civil y Bomberos
- Coordinación del Instituto de las Mujer
- Dirección del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte (IMCUFIDET)
- Centro de Atención Múltiple (CAM)

Nivel Comportamental: Aquí se visualizan nuevos patrones de entendimiento entre actores, reconocimiento del colectivo de que es mejor privilegiar las alianzas y negociaciones ante ambientes poblados de intereses diversos. Se refiere al ámbito de las experiencias individuales, modificación de factores de conducta, nuevas reglas organizacionales, rearticulación de la red de influencias, alianzas y coaliciones de conductas No se encontraron innovaciones en su forma pura.

Nivel Relacional: Se detectó 1 innovación. El cambio ocurre porque trasciende a nivel interno de la institución y es capaz de instalarse en el ánimo y la percepción de la ciudadanía. De tal forma que es posible encontrar, en términos generales y sin ignorar a posibles actores disidentes, un clima ciudadano de aceptación en el desempeño de la gestión municipal. Dicho de otra manera cuando se llega a este nivel es porque el gobierno local se encuentra en el pináculo de la gobernabilidad, en la inteligencia de que el público ciudadano percibe que su gobierno está actuando bien y que ello responde a sus expectativas, es decir que el gobierno se desempeña con calidad.

-Las Audiencias públicas.

Nivel funcional Comportamental :Se encontraron 3 innovaciones que cumplen en el aspecto teórico con ambos niveles, ya que por una parte se da la competencia del dinamismo tecnológico, de la diversificación de estrategias en el sector actividad de la organización y por otra parte el comportamental que son los nuevos arreglos organizacionales entendidas por estructuras de poder entre actores. Es decir se

refiere a las experiencias individuales y la modificación de factores. En otras palabras una nueva cultura organizacional.

- Sesiones de cabildo vía internet
- Redes sociales a través de twitter, facebook.
- Buzón electrónico para quejas y sugerencias.

Los cambios se gestaron bajo 3 vertientes: Reorganización del organigrama administrativo, Gestión pública e Infraestructura.

Reorganización del organigrama: Mejoramiento y reestructuración de materiales, quipo y trabajo, para fortalecer las relaciones de trabajo, haciendo énfasis de la eficiencia y eficacia de los servicios.

En la Reorganización del Organigrama encontramos.

Dirección de Protección Civil y Bomberos

Dirección Municipal de Cultura Física y Deporte

Coordinación del Instituto de la mujer

Biblioteca Digital

Gestión Pública Cambio en las formas de organización y proceso del trabajo.
Estandarización de operaciones mediante la institucionalización de normas y reglamentos.

En cuanto a programas y proyectos de Gestión Pública:

Trámites administrativos vía internet

Cámaras de Video vigilancia

Sesiones de Cabildo vía internet

Redes Sociales

Buzón de quejas y sugerencias

Audiencia Pública

Infraestructura: Adecuación de espacios de Atención Pública, en beneficio de la Sociedad.

Centro de Atención Primaria CEAPS

Centro de Atención Múltiple

Salón Bicentenario

3.5 Opinión de los encuestados respecto a la innovación

El tercer objetivo particular se planteó realizar un sondeo con los pobladores de Tezoyuca, para saber si identifican que durante la administración 2009-2012, se implementaron acciones de innovación en la gestión pública. Y los resultados de la encuesta son los siguientes

3.5.1 Datos generales

En el cuadro 17 se observa que el rango de edad de los encuestados se encuentra entre los 24 y 64 años, que representa un porcentaje del 65%; el segundo lugar fue el grupo de edad de 18 a 23 años con un porcentaje del 31.5%, y por último en menor medida fue el grupo de la tercera edad con el 3.5%.

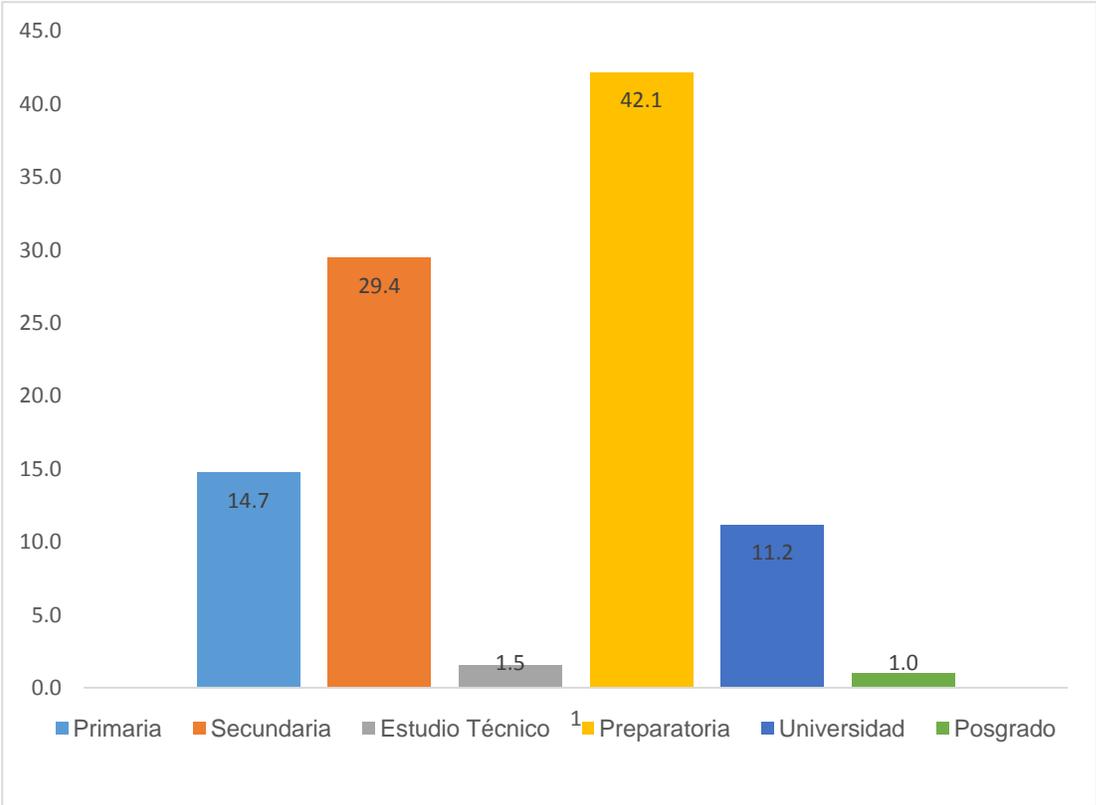
Cuadro 17. Rangos de Edades de los Encuestados

EDADES	TOTAL	%
18-23 AÑOS	62	31.5
24-64	128	65.0
65 Y MAS	2	3.5

Elaboración propia

En la gráfica 3, se observan los niveles de escolaridad y se puede apreciar que el 42.1% de la población encuestada cuenta con un nivel de preparatoria, el 29.4% tiene una escolaridad a nivel secundaria, el 14.7% tiene escolaridad a nivel primaria, el 11.2, el 1.5 % tiene estudios técnicos y el 1 % estudios de posgrado.

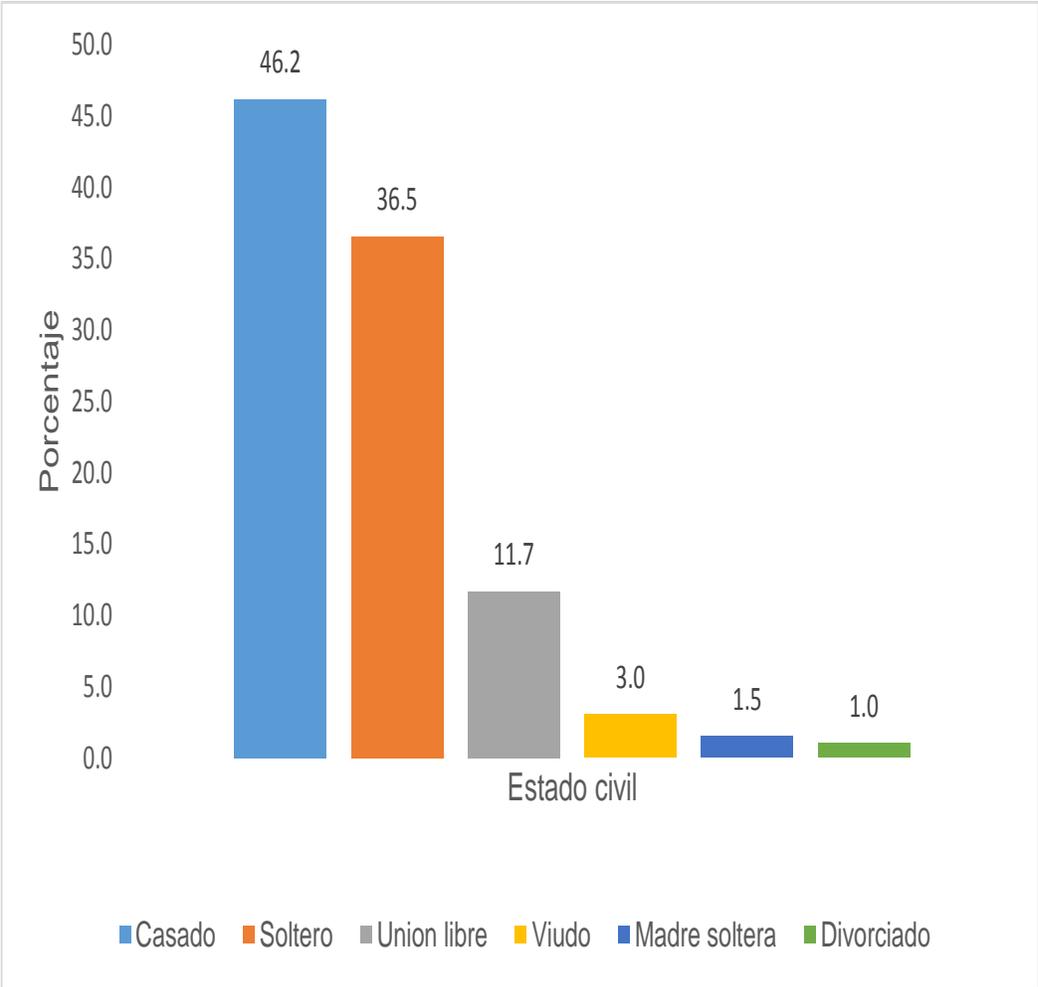
Gráfica 3. Escolaridad de los Encuestados.



Elaboración propia

En el gráfico 4 se muestra el estado civil de la población encuestada. El 46.2% de los encuestados dijeron ser casados, el 36.5% de los encuestados son solteros, el 11.7% viven en unión libre, el 3% son viudas, el 1.5% son madres solteras y el 1% son personas divorciadas.

Grafica 4. Estado civil de los encuestados



Elaboración propia

En el cuadro 18 la mayor ocupación de los encuestados es el hogar que equivale al 36%, le siguen los estudiantes que representan el 24.4% de la población encuestada, en tercer lugar se encuentran los empleados que son el 19.3%, posteriormente los comerciantes que representan el 7.6%, luego los abogados que

equivale al 1.5% del total de los encuestados y por último el estilista que representa 0.5%.

Cuadro 18. Ocupación de los encuestados

Ocupación	Número de encuestados	Porcentaje %	Ocupación	Encuestados	Porcentaje
Hogar	71	36.0	Obrero	6	3.0
Estudiante	48	24.3	Chofer	5	2.5
Empleado	38	19.3	Maestro	4	2.0
Comerciante	15	7.7	Herrero	2	1.0
Abogado	3	1.5	Campesino	2	1.0
Estilista	1	0.5	Pensionado	1	0.5
Diseñador	1	0.5			

Elaboración propia

3.5.2 Percepción de los encuestados respecto a la innovación

De acuerdo a la percepción de los 197 encuestados pudimos rescatar lo siguiente, que a continuación se ejemplifica con cuadros las innovaciones implementadas en el trienio 2009-2012.

Cuadro 19. Innovaciones en el nivel funcional

Innovaciones	Buena decisión	Regular	Mala decisión
Trámites administrativos por Internet	60%	35.5%	5%
Cámaras de video-vigilancia	65%	30%	5%
Biblioteca digital	95%		5%
CEAPS (Hospital Santiago)	75%	20%	5%
Salón Bicentenario	85%		15%

Elaboración propia.

En el nivel funcional pudimos visualizar que el 95% los encuestados, reconocieron que fue una buena decisión la implementación de la Biblioteca digital, en tanto que el 5% opinaron que fue una mala decisión, en cuanto a la creación del Salón bicentenario el 85% de los encuestados reconoce que fue una buena decisión la implementación de un espacio político, para llevar a cabo las sesiones de cabildo, reuniones partidistas, visitas de funcionarios políticos, entre otras reuniones relacionadas con el sector político.

Y en tercer lugar la creación del Hospital de atención primaria el 75% de los encuestados reconoce que fue una buena decisión, ya que el anterior inmueble ya estaba muy deteriorado, y ya era imposible llevar a cabo las atenciones médicas, es por ello que se impulsó la construcción del inmueble, para beneficio de los pobladores, le siguen Cámaras de video vigilancia con una aprobación del 65%, regular 30% y mala decisión 5% y Trámites administrativos con una aprobación del 60%, regular 35.5% y mala aprobación del 5%.

En el cuadro 19, el nivel estructural la innovación que fue más reconocida fue la Dirección del Instituto Municipal de Cultura física y Deporte con un 85% de reconocimiento por parte de los encuestados, el 12% considero que fue una medida regular y el 3% opino que fue una mala decisión, pero en general casi el 90% opina que era necesario fomentar el deporte , a través de la habilitación de un espacio deportivo con diversas disciplinas, que permitieran a la comunidad tener un esparcimiento sano y recreativo.

En 2º lugar el CAM (Centro de Atención Múltiple), con un 70% de aprobación por parte de los encuestados, un 20% opino que fue una medida regular y el 10% de los encuestados considero que fue una mala decisión, y en tercer lugar tenemos que la Dirección de protección civil y bomberos opino en un 66% que fue una buena decisión, ya que no se contaba con un lugar adecuado para la canalización de incendios, fugas, desastres naturales, siniestros, equipo médico, y de trabajo adecuado para atender las contingencias suscitadas en el municipio, el 29% considero que fue una medida regular y el 5% opino que fue un mala decisión, pero en general se reconoce la implementación de la Dirección de protección civil y bomberos.

Y en 4º lugar encontramos que un 55% la población estuvo de acuerdo en llevar a cabo la creación de la Coordinación del Instituto de la Mujer, puesto que era necesario que las mujeres tuvieran un espacio propio, para la realización de sus actividades tales como: talleres, cursos, capacitaciones, pláticas, asesorías jurídicas, psicológicas con la finalidad de erradicar la violencia en la familia, entre otras actividades, es por ello que el 55% de los encuestados, consideraron que era necesaria la creación de la Coordinación.

En el Nivel Comportamental: En su forma natural no hubo ningún tipo de innovación en este nivel, el cual se refiere a cambios ocurridos sustancialmente en los agentes. Se visualizan nuevos patrones de conducta, nuevas formas de entendimiento entre actores. La escala de valores se sustancia de elementos democráticos y democratizadores, de tal manera que es posible que la generación de nuevas formas culturales, que afectan otras áreas.

Como podemos observar en el cuadro 20, la percepción de la población encuestada considero que estas innovaciones en general, fueron malas, ya que en primera instancia el Buzón electrónico de quejas y sugerencias considero en un 80% que fue una mala decisión, el 5% considero que fue una buena decisión y el 15% que fue regular la implementación de este servicio, lo que logramos percibir al respecto obedece a que en su mayoría los que realizaron esta función no fueron contestados a tiempo, algunos no fueron canalizados con las direcciones requeridas y otros simplemente no fueron tomados en cuenta.

En 2º lugar Las Redes sociales a través de Twitter, Correo electrónico y Facebook, en un 70% consideran que fue mala decisión, que este recurso debió ocuparse en otras obras que beneficien a la comunidad, solo el 20% considero que fue una buena decisión, en tanto que el 10% opino que fue una medida regular. Y en 3º lugar las Sesiones de Cabildo vía internet con una desaprobación del 50%, en un 40% considero que fue una medida regular y solo el 10% considero que fue una buena decisión.

En general podemos observar que estas innovaciones no tuvieron buena aceptación por parte de los encuestados, ya que consideran que estos recursos debieron ocuparse en otro tipo de obras o programas que beneficiaran a la comunidad.

Cuadro 20. Innovaciones Nivel Estructural

Dirección- Coordinación	Buena decisión	Regular	Mala decisión
	%	%	%
Dirección de protección civil y bomberos	66	29	5
Coordinación del Instituto de la mujer	55	35	10
Dirección del instituto municipal de cultura física y deporte	85	12	3
Centro de Atención Múltiple (CAM)	70	20	10

Elaboración propia

Cuadro 21. Innovación Nivel Relacional

Innovación	Buena decisión	Regular	Mala decisión
Audiencia pública		70%	30%

Elaboración propia

En este nivel se encontró la innovación de Audiencia pública y un 70% la población encuestada considera que fue una medida regular y en un 30% considero que fue una mala decisión, pero en general reconocen que fue una administración abierta al público, a la cual le brindaba un espacio para conocer sus inquietudes, necesidades, además de tomar en cuenta algunas sugerencias, para el beneficio de la administración en general.

Podemos concluir que las innovaciones que más impacto tuvieron en los niveles de innovación fueron las funcionales y estructurales, quizás obedezca al impacto que generaron las mismas en el municipio, en el nivel funcional se identificaron 5 innovaciones y en el nivel estructural se reconocieron 4, mismas permanecen en la actualidad en el municipio.

Así como 2 de las funcionales-comportamentales , ya que originalmente eran 3 , pero las Sesiones de Cabildo Vía internet es la innovación que desapareció en la actual administración, además de que fueron poco aceptadas y reconocidas por las población encuestada, tal vez por los gastos que estas mismas generan , o porque los encuestados argumentan fueron poco reconocidas, algunas no tuvieron la atención necesaria para la comunidad y le sigue la innovación del nivel relacional que son las Audiencias Públicas, esta innovación fue reconocida como una decisión regular en un 70% y en un 30% los encuestados argumentaron que fue una mala decisión, pero a pesar de ello aún subsiste en la administración 2012-2015. Puesto que es necesaria la interrelación entre el ciudadano-gobierno para conocer de cerca sus necesidades inmediatas y tratar de darle una solución satisfactoria, o simplemente hablar abiertamente si es que no se tiene la solución o los medios para

resolver su problema o necesidad, este tipo de trato con la sociedad de manera directa es lo que ha distinguido a este gobierno de las administraciones anteriores, y es lo que quizá dejó huella para el triunfo de las elecciones del 2012-2015.

Cuadro 22. Innovaciones en el nivel funcional -comportamental

Innovaciones	Buena decisión	Regular	Mala decisión
Redes sociales	20%	10%	70%
Buzón electrónico	5%	15%	80%
Sesión de cabildo vía internet	10%	40%	50%

Elaboración propia

Cuadro 23. Percepción de los 5 administrativos

NIVELES	INNOVACIONES				
N.FUNCIONAL	Trámites Administrativo vía Internet 4- Buena Decisión 1- Regular Decisión	Cámaras de video vigilancia 4-Buena decisión 1-Regular Decisión	Biblioteca Digital 4-Buena decisión 1-Regular Decisión	CEAPS Hospital 4-Decisión 1-Regular Decisión	Salón bicentenario 5-Buena decisión
N. ESTRUTURAL	D. Bomberos Y protección. civil 5-Buena Decisión	Instituto de la mujer 3-Buena D. 2-Regular Decisión	Dirección Del Deporte 5-Buena Decisión	Centro de Atención M. (CAM) 5-Buena Decisión	
N.COMPORTAMENTAL	No hubo	Innovaciones			
N. RELACIONAL	Audiencia Pública 5-Buena Decisión				
N.FUNCIONAL COMPORTAMENTAL	Redes Sociales 5-Regular D.	Sesiones de Cabildo 5-Regular Decisión		Buzón Ele. 5-Regular D.	

Elaboración propia

En el cuadro 24 de acuerdo a los resultados de la percepción de los administrativos se observó que los niveles funcional y estructural es en donde se concentra el mayor número de innovaciones, de acuerdo a las encuestas realizadas se rescata que la mayoría considera que la implementación de los cambios en dichos niveles, fueron buenas decisiones, en ellos se destacan 5 innovaciones a nivel funcional, 4 a nivel estructural, 1 a nivel relacional y 3 en su forma combinada funcional-comportamental, ya que en su forma simple no se destacó ninguna innovación a nivel comportamental. Las innovaciones se implementaron con la finalidad de eficientizar los servicios administrativos a nivel municipal.

Cuadro 24. Resultados de entrevistas de 5 ex funcionarios

NIVELES DE INNOVACIÓN

FUNCIONAL

- 1.-Trámites Administrativos vía internet-Agilizar trámites
- 2.-Cámaras de video vigilancia- Seguridad de la población
- 3.-Biblioteca Digital- Estar a la vanguardia de las tecnología
- 4.-Salón Bicentenario-Crear un espacio al ámbito político
- 5.-Centro de Atención Primaria (CEAPS)-Mejorar la atención a la salud.

ESTRUCTURAL

- 1.-Dirección de Bomberos y Protección civil-Crear espacio adecuados para atención de contingencias en el municipio.
- 2.-Instituto de la Mujer-Espacios óptimos, para la realización de actividades manuales, de autoempleo, y apoyo psicológico.
- 3.-Dirección de Cultura Física y del Deporte-Promover el deporte en mejora de la salud y bienestar social.
- 4.-Centro de Atención Múltiple (CAM)-Crear espacios especiales para niños y adolescentes con alguna discapacidad.

COMPORAMENTAL

No se percibieron innovaciones

RELACIONAL

- 1.-Audiencia pública- Conocer de cerca las necesidades de la población

FUNCIONAL-COMPORAMENTAL

- 1.-Redes sociales-Tener espacios directos con la población
 - 2.-Buzón de quejas y sugerencias-Saber los aciertos y desaciertos de la administración
 - 3.- Sesiones de cabildo vía internet-Dar a conocer las decisiones tomadas por el cabildo.
-

Elaboración propia

CONCLUSIONES

El trabajo visualizado en el municipio, fue en la reorganización estructural de la administración, que son parte de la innovación: cambiar, es una herramienta que permite mejorar los servicios públicos por parte de los gobiernos federal estatal o municipal; y así satisfacer de la ciudadanía de forma eficaz y eficiente.

Los resultados del análisis realizado a 197 encuestados del municipio Tezoyuca, personal administrativo, y 5 ex –funcionarios, permiten en primer lugar corroborar, la hipótesis establecida en esta investigación. La hipótesis establece que: debido a las necesidades y problemática identificada por parte de la administración 2009-2012 en el municipio de Tezoyuca, durante su periodo de gestión se implementaron acciones que pueden ser consideradas como innovadoras en la gestión pública municipal.

Dichas acciones se caracterizaron por privilegiar el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, la reorganización y reestructuración de la organización administrativa a nivel municipal y mejoras en las condiciones, laborales de funcionarios y servidores públicos, sin embargo la poca capacidad financiera, la deficiente infraestructura administrativa, la discrecionalidad política y la falta de una cultura de innovación, causaron que tales procesos innovadores no se realizaran de forma eficaz.

La evidencia confirma que los gobiernos municipales que innovan en su gestión atienden primeramente aspectos de índole social y administrativo, dejando de lado el cariz político, que es crucial para el desarrollo local y mejora de la gobernabilidad.

Las acciones que tratan de mejorar la calidad de los servicios, mediante la implementación de tecnologías de información y comunicación, gestión de calidad, certificación de procesos, mejorara en la atención al ciudadano, entre otras no son tan radicales, es decir los gobiernos concentran su atención en instrumentar la

innovación a nivel tecnológico y administrativo. Adoptando medidas suaves que no implique mayor compromiso. Esto limita la institucionalización de las innovaciones.

La innovación como proceso de cambio en los gobiernos locales, es una herramienta que impulsa el cambio a nivel organizacional en las administraciones municipales, para generar las transformaciones a nivel social, tecnológico, económico y político, que se suscitan.

La investigación también mostró que hay una clara correspondencia entre la teoría sobre la innovación y la que sustenta a la Nueva Gestión Pública. La cual propone emprender iniciativas innovadoras que ayuden a transformar la gestión pública. Lo que se observó con los procesos innovadores de Iberoamérica, es que la Nueva Gestión Pública está sirviendo como modelo para conducir múltiples programas de reforma en los gobiernos latinoamericanos, partiendo de sus múltiples carencias y retos en materia reglamentaria, presupuestal, operativa, administrativa y de recursos humanos, lo que ocurre en el gobierno local estudiado.

Para ello es necesario poner en práctica proyectos de manera amplia que abarquen la red de organizaciones que conforman a los gobiernos, en los que el empleo de ideas de la NGP, sí el caso es procedente, puede representar una herramienta valiosa, partiendo de la realidad que experimentan estos gobiernos y de los objetivos de los programas razonables y realistas que contengan dichos proyectos y programas.

En general para lograr la calidad de vida de los ciudadanos debe llevarse a cabo la profesionalización estratégica de la gestión de recursos humanos, financieros, operativos de los gobiernos locales, obteniendo la eficiencia y eficacia en los servicios públicos implementados en la administración municipal a nivel local, haciéndolo más productivo y capaz de responder a la dinámica social.

Es importante resaltar que el mayor número de innovaciones no se ha dado en los sectores que se esperaba. En el modelo actual, los municipios tienen principalmente el encargo de prestar servicios. Sin embargo, la mayoría de estas

innovaciones las encontramos en temas como la modernización administrativa, la política social y el desarrollo económico.

El desafío contemporáneo de los gobiernos locales es ser capaces de generar un marco propio para el intercambio y generación de consensos y acuerdos, en los cuales se involucre a los diferentes actores del espacio local: económicos, sociales o gubernamentales, en los distintos ámbitos de gobierno: municipal, estatal y federal.

Lo cual implica promover la construcción de redes de actores en torno a los problemas públicos. Generar redes de política pública local, emplear estrategias para entretener acuerdos y articular convergencias en el momento adecuado, para generar acciones públicas de alta densidad.

En fin cabe resaltar que con el desarrollo del ámbito local se está dejando de lado al gobierno centralista unidireccional, el cual imponía el contenido de toda la política pública y la defensa de las prioridades regionales o sectoriales. La experiencia en el gobierno local, muestra que ahora se puede innovar y construir desde abajo.

Cabe preguntarse:

¿Porque se innova más en los niveles funcional y estructural, que en el comportamental y el relacional?

¿Las innovaciones de las Tecnologías de la Informática y la Comunicación, hacen más eficientes las tareas administrativas a nivel municipal?

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aguilar Villanueva, Luis, "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Enlace*, núm. 51, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2003, pp.32-67.
- Arellano Gault, David, *El fortalecimiento de las gestiones públicas locales es el punto de partida de la innovación*, Nota 5, p.117.
- Arellano, David y Cabrero Enrique, *Reformando al gobierno, Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE, 2000, p.215.
- Barzelay Michel, *La Nueva Gerencia Pública: Invitación a un diálogo Cosmopolita en gestión y política pública*, Vol. XII no 2. p. 249, 2003.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1996, p. 817.
- Brugué, Joaquim y Goma, Richard, *Gobiernos locales y políticas públicas, bienestar social, promoción económica y territorio*, España, Ariel, 1998. p.288.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y el perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, México, INAP, 1997, p.155.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras: en los gobiernos locales*, México, CIDE, 1995. p.381.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar los gobiernos locales. En políticas públicas municipales, Una agenda en construcción*, 2007, México. CIDE.
- Cabrero, Arellano y Amaya del Castillo *Reformando al gobierno, Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México .CIDE, p.429.

Cabrero, Arellano y Amaya del Castillo, *Cambio en las organizaciones gubernamentales, innovación y complejidad*, 2001, México, CIDE, p.58.

Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo Héctor , "La reforma de la Administración Pública en México", en Uvalle Berrones , Ricardo (Coord.) , *Perfil Contemporáneo de la administración pública* ,México, IAPEM,2005, pp. 134-135.

Castro Salmorán, Fernando, "El municipio en la Antropología política". *En el Municipio de México*. México.

Cedillo Delgadillo, Rafael, "La alternancia política en los municipios del Estado de México". *Espacios públicos*, vol. 9 no. 18. UAEM, México, 2006, pp.22-35.

Cruz Martínez Esteruelas; *La agonía del Estado ¿Un nuevo orden mundial?* Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p.120.

Dunleavy, Patick y O' Leary, Brendan, *Teoría de los Estados: Las políticas y la democracia liberal*, London: Mac Millán Press, 1994.

Drucker, Peter, *La innovación y el empresario innovador*, México Hermes, 1988, p.33.

Ferrel Heady, *Administración Pública. Una perspectiva comparada*, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 2000.

García del Castillo, Rodolfo, "Retos y perspectivas de la administración municipal en México, *Gestión y política pública*, vol. All, p. 399-412.

Graham Allison, "La gestión política y la privada: ¿Son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes? *Clásicos de la Administración Pública* .México, FCE, 1990.

Guerrero Orozco, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, Plaza y Valdez México, 1992.

Guerrero Orozco Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México UAEM, 2001, p. 135.

Guerrero Orozco Omar, *La tecnocracia o el fin de la política*, México, UNAM 2006.

Guerrero Orozco, Omar, "El proceso histórico de la acción gubernamental. La administración pública en el modo de producción asiático. *Teoría de la Administración Pública*, México, Serie V, núm. 1, 1982, p.13.

Guillen López Tonatiuh, "Federalismo, Gobiernos locales y Democracia". *Cuadernos de divulgación de la Cultura Política*, México, IFE. núm. 17,2001.

Hall, R, *Organizaciones, Estructuras, procesos y resultados*. 6ta Ed, México. Prentice Hall Hispanoamericana.

Hernández Sampieri, Roberto et al. *Metodología de la Investigación*, 3ª ed, México, Mc Graw Hill, 2003 pp 305-310.

Hood Christopher, "A Public Management for all Season" Vol 69, 1999, pp. 3-19.

Huerta Díaz, Hugo Manlio," El Municipio mexicano en el siglo XX", *Escuela Nacional Libre de Derecho*, N0.3, 2009.

Instituto de población y ciudades rurales del gobierno del estado de Chiapas 2011.

Josepto Beriain, *Estado de Bienestar, planificación e ideología*, Popular, Madrid, 1990, p.55.

Jones, Thomson, *Un modelo para la nueva gerencia publica, lecciones de la reforma de los sectores públicos y privado*, 1999.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Citado por Héctor Vázquez. El nuevo municipio mexicano. México, SEP, 2002, p.186.

Martin, Daniel Hugo, *El Municipio Contemporáneo*, Citado por Carlos Quintana Roldán. Derecho Municipal, México.

Meyer Jon y Rowan Bryan, *Organizaciones institucionalizadas*. La estructura formal como mito y ceremonia, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Estudio introductorio de Jorge Javier Romero, FCE.- Colegio

Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Universidad del Estado de México, 2001.

Merton, Robert, *Teoría y Estructuras sociales*, 6º reimp. , México, FCE, 2002, p.275.

Miller, W., D. y Stoke, G. (2000) *Models of Local Governance*. N.Y .Palgrave., p.17.

Mijares Sánchez Mario Raúl, *La Gestión Pública*, Universidad Hernán Cortes, 2002, p.159.

Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario, *Elementos Jurídico-históricos del Municipio en México*.UNAM, 1987.p.250.

Niklas Luhmann, *State Political Theory in Welfare*,

OCDE, *Desarrollo de Gestión Pública*, París, 1991.

OCDE, *La crisis del estado de Bienestar*, París, 1981.

Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, Porrúa, 1985, p.557.

Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio, su evolución institucional*, México, Banobras, 1985.

Perrow Charles, *Sociología de las organizaciones*, Tercera Edición, McGraw-Hill, 1991.

Peter Flora y Arnold J Heidenheimer. *The Development of Welfare States in Europe and America*, transaction publishers, 1998, p.418.

Posada, Adolfo, *El régimen Municipal de La Ciudad moderna*, Suárez, 1936, p.507.

Richard Rose, *Common goal, different roles: the State's Contribution to Welfare Mix*, in Richard

Rose and *et al.* A. *the Welfare State East and West*, Oxford University Press, 1986, p.14.

Sánchez González, José Juan, “¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los nuevos gobiernos locales” .*Espacios Públicos*. Vol.13. No.27, 2003, pp.10-32.

Salazar Medina, Julián, *Elementos Básicos de Administración Municipal*, UAEM, 1987, p.261.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, p.817.

Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, UNAM, 1998, p.1328.

Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, 1996, p.123.

Stewart Clegg y Cynthia Hardy, *Organizations, Organization and organizing en Stewart Clegg, Cynthia Hardy and Walter R. Nord, Handbook of organization studies*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1997. p.9.

Stewart, John y Stewart Ranson, *La gestión en el ámbito público, en Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, INAP, 1996, p.67.

Tamayo Sáez, Manuel, *El análisis de las políticas públicas*. En R. Bañón y E. Carrillo (comps). *La nueva administración pública*, Madrid, 1997.p.288.

Tocqueville, Alexis, *De la Democracia en América*, FCE, 1984, p.751.

Torres Fragoso, Jaime, “Descripción de experiencias y resultados obtenidos en el desarrollo de ingeniería de procesos de organizaciones estatales mexicanas, caso de Guaymas y Vallarta”, *red de expertos iberoamericanos en calidad en administración pública*, p.18-22.

Torres, fragoso, Jaime, innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica, posibilidades a partir de la nueva gerencia pública, estudios gerenciales, vol. 28, ed. Especial, 2012, p. 281-302.

Ugarte Cortés, Juan, *Teoría General del Municipio. Fines, fundamentos y estructura*, p.25-34.

Uvalle Berrones, Ricardo, "La administración pública como ciencia social tecnológica", Gestión y política pública, México, vol. III núm. 2, 2º semestre, 1994, pp-293-313.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, FCE, Decimocuarta impresión, México, 2002.

Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Coyoacán, 2da. Impresión, México, 2005, p.55.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo, "Relaciones intergubernamentales en México", los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios", segundo congreso de la red de investigadores en gobiernos locales en México, http://wwwwww.iglon.iteso.mx/HTM/encuentros/congreso2/mesa8/relbognuevoescenario_y_agenda.html.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD.2007, Recuperado el 21 de junio de 2011. <http://clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/view>

http://wwwwww.undp.org.mx/MG/pdf/inf-_sobre_DesHum-Mex_2004.pdf.

http://www.clad.org./siare_isis/innotend/gobelec/ccbrasil.html.2006.

<http://wwwsipLonline.org/practicas/completehtml/sac.html>.

Servicio de atención al ciudadano. http://sipalonline.org/practicas/complete_html/sac.html.

http://premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idregistro=3477&tipo=doc.Re
[c.11/07/2011](http://premiomunicipal.org.mx/p2009/pa_descargar_doc.php?idregistro=3477&tipo=doc.Re).

DOCUMENTOS PROGRAMATICOS Y NORMATIVOS DE GOBIERNO

Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, H. Ayuntamiento de Tezoyuca.

Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, H. Ayuntamiento de Tezoyuca.

Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, Acta de Cabildo Nª6,2010.

Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, Acta de Cabildo Nª14,2010.

Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, Acta de Cabildo Nª47,2010.

Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, Acta de Cabildo Nª70,2010.

Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, Acta de Cabildo Nª84,2010.

Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, Acta de Cabildo Nª112,2010.

Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, Acta de Cabildo Nª119,2010.

Ayuntamiento de Tezoyuca 2009-2012, Acta de Cabildo Nª172,2010.



ANEXOS

CUESTIONARIO APLICADO A POBLACIÓN DE TEZOYUCA

No. Cuestionario _____

Fecha del cuestionario: _____

Lugar del cuestionario: _____

Buenos días (tardes, noches). Nuestro nombre es Marcela Miranda Tienda, Rogen Sánchez Pimentel y Teresa Tello García, somos egresadas de la Universidad Autónoma del estado de México y cursamos la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública. El objetivo de nuestra visita es solicitar su apoyo para el trabajo de Tesis Este cuestionario tiene el propósito de identificar Algunos procesos de cambio en la administración pública municipal 2009-2012. Está Usted de acuerdo en continuar con el cuestionario.

I.- DATOS GENERALES DEL ENCUESTADO (A)

EDAD:

ESCOLARIDAD:

SEXO:

OCUPACIÓN:

ESTADO CIVIL:

DOMICILIO:

1.-¿-Que opina respecto a los trámites administrativos vía internet?

1) Buena decisión 2)Regular 3) Mala decisión.....

2.-La colocación de cámaras de video vigilancia para Usted .fue?

1)Buena decisión 2)Regular 3)Mala decisión.....

3.- ¿Considera que la creación de la Biblioteca digital fue?

1) Buena decisión 2) Regular 3) Mala decisión.....

4.-La Remodelación del Salón Bicentenario, para eventos de índole político

1)Buena Decisión 2)Regular 3) Mala
decisión.....

5.-La Creación del Hospital de Atención Primaria CEAPS

1)Buena Decisión 2)Regular 3) Mala
decisión.....

INNOVACIONES NIVEL ESTRUCTURAL

6.-La Dirección de protección civil y bomberos fue percibida como

1) Buena decisión 2)Regular 3)Mala Decisión.....

7.-La Coordinación del Instituto de la mujer

1)Buena Decisión 2)Regular 3)Mala decisión.....

8.-La implementación de la Dirección del Instituto municipal de Cultura física y Deporte

1)Buena decisión 2)Regular 3) Mala decisión.....

9.- La creación del Centro de Atención Múltiple CAM

1) Buena decisión 2) Regular 3)Mala
Decisión.....

NIVEL FUNCIONAL-COMPORTAMENTAL

10.-Implementación de redes sociales Twitter, Facebook en el H. Ayuntamiento Tezoyuca 2009-2012.

1) Buena decisión 2)Regular 3)Mala
decisión.....

11.-Creación de Buzón electrónico de quejas y sugerencias vía internet

1)Buena decisión 2)Regular 3)Mala
decisión.....

12.-Trasmisión de Sesiones de Cabildo vía internet

1)Buena decisión 2)Regular 3)Mala
decisión.....

INNOVACIONES NIVEL RELACIONAL

13.-La implementación de Audiencias Presidente-Ciudadano

1)buena decisión 2)Regular 3)Mala
decisión.....

GRACIAS POR SU PARTICIPACIÓN



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO
TRABAJO DE TESIS INNOVACION EN TEZOYUCA 2009-2012

CUESTIONARIO PARA PERSONAL ADMINISTRATIVO

No. Cuestionario _____

Fecha del cuestionario: _____

Lugar del cuestionario: _____

Encuestadora: _____

Buenos días (tardes, noches). Nuestro nombre es Marcela Miranda Tienda, Rogen Sánchez Pimentel y Teresa Tello García, somos egresadas de la Universidad Autónoma del estado de México y curamos la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública. El objetivo de nuestra visita es solicitar su apoyo para el trabajo de Tesis Este cuestionario tiene el propósito de identificar Algunos procesos de cambio en la administración pública municipal de Tezoyuca 2009-2012

Formación académica: _____

INNOVACIONES NIVEL FUNCIONAL

1.-¿Que opina respecto a los trámites administrativos vía internet?

1) Buena decisión 2)Regular 3) Mala decisión.....

2.-La colocación de cámaras de video vigilancia para Usted .fue?

1)Buena decisión 2)Regular 3)Mala decisión.....

3. ¿-Considera que la creación de la Biblioteca digital fue?

1) Buena decisión 2) Regular 3) Mala decisión.....

4.-La Remodelación del Salón Bicentenario, para eventos de índole político

1)Buena Decisión 2)Regular 3) Mala decisión.....

5.-La Creación del Hospital de Atención Primaria CEAPS

1)Buena Decisión 2)Regular 3) Mala decisión.....

INNOVACIONES NIVEL ESTRUCTURAL

6.-La Dirección de protección civil y bomberos fue percibida como

1) Buena decisión 2)Regular 3)Mala Decisión.....

7.-La Coordinación del Instituto de la mujer

1)Buena Decisión 2)Regular 3)Mala decisión.....

8.-La implementación de la Dirección del Instituto municipal de Cultura física y Deporte

1)Buena decisión 2)Regular 3) Mala decisión.....

9.- La creación del Centro de Atención Múltiple CAM

1) Buena decisión 2) Regular 3)Mala Decisión.....

NIVEL FUNCIONAL-COMPORTAMENTAL

10.-Implementación de redes sociales Twitter, Facebook en el H. Ayuntamiento Tezoyuca 2009-2012.

1) Buena decisión 2)Regular 3)Mala decisión.....

11.-Creación de Buzón electrónico de quejas y sugerencias vía internet

1)Buena decisión 2)Regular 3)Mala decisión.....

12.-Trasmisión de Sesiones de Cabildo vía internet

1)Buena decisión 2)Regular 3)Mala decisión.....

INNOVACIONES NIVEL RELACIONAL

13.-La implementación de Audiencias Presidente-Ciudadano

1)buena decisión 2)Regular 3)Mala decisión.....

GRACIAS POR SU PARTICIPACION



ENTREVISTA REALIZADA A EXFUNCIONARIOS ADMINISTRACIÓN 2009-2012 TEXOYUCA.

No. Entrevista _____

Fecha de Entrevista: _____

Lugar de la Entrevista: _____

Buenos días (tardes, noches). Nuestro nombre es Marcela Miranda Tienda, Rogén Sánchez Pimentel y Teresa Tello García, somos egresadas de la Universidad Autónoma del estado de México y cursamos la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública. El objetivo de nuestra visita es solicitar su apoyo para el trabajo de Tesis: Innovación de la administración pública municipal Tezoyuca 2009-2012.

I.- DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO (A)

EDAD:

ESCOLARIDAD:

SEXO:

OCUPACIÓN:

ESTADO CIVIL:

DOMICILIO:

- 1.- ¿El realizar pagos vía internet, por parte de la ciudadanía favoreció en la realización de las tareas administrativas?
- 2.- ¿Qué intereses movieron a la administración 2009-2012, para crear la Dirección Municipal de Fomento y cultura del deporte?
- 3.- ¿Qué motivo a la administración 2009-2012 a la realización del Instituto de la mujer?
- 4.- ¿Considera que la creación de la Biblioteca digital fue una buena decisión?
- 5.- ¿Con que finalidad se creó el Salón Bicentenario?
- 6.- ¿La Creación del Hospital de Atención Primaria (CEAPS), que beneficios trajo para la población?
- 7.- ¿La Dirección de protección civil y bomberos con que fin se creó?
- 8.- ¿El Centro de Atención Múltiple (CAM) , que beneficios proporciono a la población?
- 9.- ¿La Implementación de redes sociales Twitter, Facebook en el H. Ayuntamiento Tezoyuca 2009-2012?.
- 10.- ¿Creación de Buzón electrónico de quejas y sugerencias vía internet, con que objetivo se realizó?
- 11.- ¿Trasmisión de Sesiones de Cabildo vía, otorgaron mayor credibilidad a la administración 2009-2012?
- 12.- ¿La implementación de Audiencias Presidente-Ciudadano, fue benéfica?
- 113.- ¿Las Cámaras de video vigilancia, brindaron mayor seguridad par los habitantes del municipio?

GRACIAS POR SU PARTICIPACIÓN