



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO.

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Tesina:

**“LA INNOVACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL: CONTINUIDAD Y
CAMBIO POLÍTICO. ESTUDIO DE CASO TULA DE ALLENDE,
HIDALGO 2000- 2003.”**

Asesor: Mtro. Bernabé Lugo Neria.

Sustentante: Sandra Mendoza Rodríguez.

Noviembre del 2007.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco A todos los catedráticos que fungieron como lectores para este trabajo de titulación, esperando que este trabajo haya resultado.

Mtro. Jorge Peña Zepeda

Mtro. Marco Antonio Ramírez Martínez

Lic. Abundio Hernández Gómez

Dr. Daniel Carrasco Brihuega

Mtro. Israel Cruz Badillo

Dr. Carlos Gil García

Y muy en particular, un agradecimiento al Mtro. Bernabé Lugo Neria, por haber aceptado colaborar en el asesoramiento de este trabajo de titulación. Haciendo un reconocimiento respetuoso a su profesionalismo y objetividad como catedrático de esta universidad.

DEDICATORIA

Con gran cariño le dedico la realización final de este trabajo a mi familia, en particular a mi mamá y a mi hermano, quienes siempre me han brindado su apoyo invaluable. Sé que este esfuerzo de años compartido, les brinda una satisfacción.

Y a ti, Arturo, un agradecimiento eterno por tu solidaridad permanente a las cosas que hago, y que en este esfuerzo, donde concluyo una parte importante en mi vida, que tiene que ver con mi desarrollo profesional, tu, estuviste presente. Es por eso, que con gran aprecio te dedico este logro, producto de un esfuerzo del que fuiste testigo.

Finalmente, a todas y a todos aquellos que me brindan su respaldo y confianza, convencidos de la necesidad de dar una contribución real a lo correcto y necesario les dedico con cariño este trabajo.

E.

**“LA INNOVACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL: CONTINUIDAD
Y CAMBIO POLÍTICO, ESTUDIO DE CASO TULA DE ALLENDE,
HIDALGO 2000- 2003”**

ÍNDICE

CONTENIDO

PÁG.

INTRODUCCIÓN	17
JUSTIFICACIÓN	17
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	34
OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN	41
a) Objetivo general:	47
b) Objetivos específicos:	49
HIPOTESIS	
METODOLOGÍA	
LIMITANTES	
MARCO REFERENCIAL	
a) Marco teórico	a) ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
b) Marco histórico	b) ESTRUCTURA MUNICIPAL IPAL
1.- CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO.	
a) Estudio contextual	
b) Estudio interno	
2.- ESTUDIO DE CASO DE UNA GESTIÓN INNOVADORA.	
	c) LA INNOVACIÓN EN EL MU

NICIPIO DE TULA DE ALLENDE

3.- RELACIÓN ENTRE LA INNOVACIÓN Y EL ÉXITO ORGANIZACIONAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL	52
	54
a) ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LAS EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN LEÓN GUANAJUATO Y TULA DE ALLENDE HIDALGO	55
b) PROCESO INNOVADOR DE TULA DE ALLENDE HIDALGO	70
c) ANÁLISIS SINTÉTICO DEL PROCESO INNOVADOR DE LEÓN, GUANAJUATO	70
CONCLUSIONES:	78
ANEXOS	86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96
	101
	105

“LA INNOVACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL: CONTINUIDAD Y CAMBIO POLÍTICO. ESTUDIO DE CASO TULA DE ALLENDE, HIDALGO 2000- 2003”.

INTRODUCCIÓN

Teniendo como punto de partida la crisis de legitimidad de la gestión pública en general y de la municipal en particular, el municipio de Tula de Allende ha sufrido de cambios en las estructuras y prácticas de gobierno como respuesta al cambio político, dando como resultado que los procesos de innovación en diversas áreas funcionales dentro de la administración pública municipal no hayan tenido relación con la continuidad de los grupos políticos en el gobierno municipal. La presente investigación analiza esta peculiaridad, haciendo énfasis en la relación innovación administrativa y continuidad de grupos políticos en el poder.

El objeto de estudio está delimitado en un espacio territorial del estado de Hidalgo, en uno de sus municipios de mayor importancia por su condición económica y su cercanía con el Distrito Federal; Tula de Allende, en el periodo que contempla del año 2000 al 2003, bajo la administración de un gobierno encabezado por el Lic. José Guadalupe Rodríguez Cruz, de extracción priísta.

En el capítulo I, se describe un mapeo del municipio, considerando un análisis de elementos internos (sistemas humanos, financieros, mercadológicos, productivo y de control) y externos (sistemas económico, político y social), estudiando actores políticos clave, para determinar las condiciones en que se desarrolló el proceso de innovación, y su resultado en la falta de continuidad en los gobiernos locales del municipio.

En el capítulo II, utilizando la metodología que propone Enrique Cabrero, de los niveles de innovación se describen los niveles de ésta en la administración 2000-2003, encabezada por el Lic. Rodríguez Cruz, describiendo los cambios en los aspectos: Funcional, Comportamental, Estructural y Relacional.

En capítulo III, se realiza un comparativo entre el caso estudiado en el estado de Hidalgo y las experiencias innovadoras emprendidas en León Guanajuato, este ejercicio es especialmente importante porque la variable innovación, produce resultados diferenciados con respecto a la continuidad de los gobiernos, pues mientras en el estado de Hidalgo se producen cambios políticos de un partido a otro, en el caso guanajuatense se observa continuidad y estabilidad política.

Finalmente se concluye con la exposición de elementos que pretenden explicar la razón por la cuál la calidad de la variable innovación en la gestión pública, determina junto a otras, la permanencia del grupo en el poder, del caso estudiado en Tula de Allende, Hidalgo.

JUSTIFICACIÓN

En los últimos años los gobiernos han venido modificando sus estructuras organizacionales de gobierno, sobre todo en la figura del municipio. Gradualmente, se ha ido rompiendo con los esquemas tradicionales, nuevos procesos han impulsado un desarrollo tanto en el plano administrativo -interno- como en lo político –externo-; es decir, por un lado, esa generación de nuevos mecanismos no sólo estructurales, funcionales o comportamentales; sino en el plano relacional, donde el impacto de las políticas aplicadas y el grado de respuesta dada, a consecuencia de esa interrelación gobernantes-gobernados, hace de la legitimidad un aspecto de gran relevancia.

Bajo esta perspectiva, la figura municipal asume una gran importancia, es el espacio donde se dinamizan las posibilidades de un desarrollo sustentable que contribuye directamente a optimizar las condiciones del municipio y por consecuencia elevar el nivel de vida de la población. Así es como la presencia de procesos innovadores se hacen presentes de manera más regular independientemente de la diversidad de escenarios municipales.

“Al parecer son las mismas presiones de la ciudadanía, la creciente pluralidad política, los nuevos estilos de liderazgo gubernamental, y una mayor profesionalización de los funcionarios locales, lo que esta empujando con mayor vigor a que los gobiernos municipales se transformen”.¹ Sin embargo, estos procesos de transformación no se presentan como esquemas ya estructurados y absolutos, sólo algunos elementos generales se hacen presentes, como los mencionados anteriormente por Cabrero.

Diversos estudios se han realizado donde se analizan experiencias de innovación municipales en nuestro país, en condiciones distintas, como el de Atoyac

¹ Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas Públicas, Municipales, una Agenda en Construcción*, Centro de investigación y Docencia Económicas, CIDE, 1ª Ed., p.14.

de Álvarez Guerrero, (donde la figura del liderazgo es generadora de consensos en un espacio donde conflictos sociales se desarrollan de manera permanente), el de Aguascalientes (donde se impulso la mejora de los servicios públicos, teniendo como punto medular la concesión del servicio del agua con una perspectiva a 20 años y que tal acción tendría un fortalecimiento financiero al municipio, sin embargo se fueron presentando irregularidades en su funcionamiento), el de Lerdo (donde se aplicó un proyecto de desarrollo municipal), entre otros.²

La importancia del caso de estudiado en Tula de Allende, Hidalgo, radica en varios aspectos:

- a) Su nivel de desarrollo industrial
- b) El desarrollo de una cultura política visible y claramente identificado con aspectos relativos a la actividad económica de la región.
- c) La presencia de un fenómeno de cambios políticos en el gobierno municipal para cada periodo, demostrando la volatilidad de las preferencias electorales pero al mismo tiempo una insatisfacción con las administraciones.
- d) Los trabajos consistentes en materia de innovación realizados en el periodo 2000-2003.

Sin duda, el foco de la presente investigación radica en poder aportar elementos analíticos y empíricos que contribuyan al estudio del fenómeno de la innovación en la gestión pública y su relación en la permanencia de los grupos políticos en el poder.

² Se pueden consultar esta serie de experiencias municipales en la obra de Cabrero Mendoza Enrique y colaboradores., *La Nueva Gestión Municipal en México, Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La diversidad y complejidad de las estructuras organizacionales ha hecho que diferentes estudiosos desarrollen postulados, que se resumen en elevar en un sentido cualitativo los espacios de gobernabilidad.

Estos procesos de transformación se han dirigido bajo una línea en “cascada”; es decir, con una orientación que va de lo micro -municipio- a un plano mayor.

A pesar de que inicialmente se podría considerar que los cambios en las estructuras organizacionales generan modificaciones sólo en su estructura, esto no es así; la aplicación de procesos innovadores en la gestión pública provoca impactos en otras esferas, ya que éstos no se dan de manera aislada, tienen una interrelación con diversas variables del propio contexto; económicas, políticas, sociales e históricas. Bajo este escenario, los procesos de innovación en la gestión pública son un factor crítico que condicionan la permanencia en el poder de determinada fuerza o grupo político.

Y este último criterio se ha puesto de manifiesto en el municipio de Tula de Allende, donde el cambio de poder político se presenta por primera ocasión en 1997 con la presencia del PRD, llevando una gestión con una visión de enfoque social, que podría considerarse distinto al de administraciones anteriores, para el periodo del año 2000 el PRI encabeza el gobierno, impulsando una gestión con elementos innovadores tanto al interior de la estructura orgánica municipal como hacia fuera, y para el año 2003 el Partido Acción Nacional (PAN) se pone al frente del poder.

Este fenómeno peculiar de cambios en el poder entre tres diversas fuerzas políticas es interesante de estudiar, se ha cerrado un ciclo de cambios en el poder, que regularmente no es habitual, sin embargo hay otro aspecto que se suma, la variable “innovación en la gestión pública” que juega un papel relevante, ya que cada una de estas administraciones elevó el nivel de sus políticas públicas, pero el punto a analizar es que a pesar de que la innovación pública esta presente, su carácter

desorganizado y el grado de cultura política determinan la continuidad en el poder de determinado grupo político.

Centrándonos en la gestión innovadora del caso de Tula en el periodo de gobierno de 2000 a 2003, se considera valioso dar una contribución a esta serie de esfuerzos por mejorar los mecanismos de gobierno en lo general, -estando conscientes que las experiencias innovadoras municipales no tienen un esquema absoluto, sino cada caso se va adecuando a sus propias condiciones, aplicando un método empírico, bajo un ejercicio de prueba y error que algunas ocasiones tienen resultados exitosos y otros no-; además que este material se convierta en un aporte al municipio que le permita una visión más amplia de sus propios avances y retrocesos en su proceso de desarrollo.

Como en todo estudio de caso, el fenómeno presente en Tula, puede tener puntos de contacto con otras experiencias, en el esfuerzo por lograr un buen gobierno mediante la innovación, sin embargo pocas veces se puede estudiar un caso confrontándolo no sólo con sus resultados y metas alcanzadas en relación a las variables: eficiencia, eficacia y legitimidad, sino llevando este proceso hacia el terreno de los resultados políticos de este cambio, por supuesto la presente investigación no pretende cuestionar los modelos de innovación, sino mas bien analizar, las condiciones mediante las cuales un ejercicio innovador, no es percibido por los ciudadanos como un proceso valioso y optan por cambiar de partido en el poder.

El objetivo del presente trabajo es ofrecer una contribución a esta serie de transformaciones que se han venido desarrollando en las estructuras de administración y que impactan en la calidad de la gestión pública, además de hacer un ejercicio de reflexión sobre algunas variables (como el cambio político, la cultura política, la lucha por el poder y la participación ciudadana), que intervienen directa o indirectamente en estos procesos de cambio, y que en el estudio del arte actual sobre el tema, parecen no ser consideradas o bien presentan un matiz difuminado.

Como anteriormente se expuso, estos cambios se van presentando desde un nivel micro, pero no de manera aislada, finalmente forman parte integral de algo de dimensiones mayores, en función de hacer frente a “las tendencias dominantes en el mundo actual”, y que con este escenario, el municipio ya contempla nuevos retos:

“Económicos, en la medida en que la reducción del desempleo pasa por nuevas actividades en el campo de la producción agropecuaria, los servicios, el comercio, el turismo, etc. De igual forma, Sociales, ya que el desempleo afecta principalmente a los sectores excluidos de la población, deteriorando sus niveles de vida y de bienestar.”³

De este modo y ante estos nuevos retos que exigen el gobierno local, se hace necesario el plantear la siguiente pregunta de investigación: ¿Además del papel relevante de la innovación en la gestión pública, qué otros factores influyen en el municipio para ser dinamizadores de cambios políticos en el poder? Y ¿Cuál es la lectura que se debe hacer del por qué los procesos de innovación gerencial implementados por el gobierno priísta de Tula de Allende, en el periodo 2000-2003, no tienen continuidad en el poder en el periodo inmediato posterior?

³ García del Castillo, Rodolfo, *Gestión Local Creativa*. Experiencias innovadoras en México, Premio gobierno y gestión local. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Secretaría de Gobernación INAFED, Fundación Ford D.F. México, 2004, p. 17.

OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN

Tener un panorama más amplio de la realidad existente en el municipio es una necesidad, que frente a las exigencias de una sociedad cada vez más demandante, la cuestión de la lucha por mantener el control del poder se vincula terminantemente con las formas de gobernar, en el municipio de Tula se ha dejado de manifiesto que en la última década sus administraciones y gestiones han sufrido procesos encaminados a perfeccionar sus estructuras, de manera paralela se ha desencadenado un fenómeno atípico, a gestiones más eficientes, resulta un cambio en el poder, que rompe con la posibilidad de una continuidad en el gobierno.

Generalmente se privilegia los cambios en el poder tan sólo por cuestiones de carácter político, en el caso de estudio; la variable que contiene un valor considerable bajo que condiciones la “innovación en la gestión pública” interviene o no el fenómeno.

Así, nuestro caso de estudio no puede limitarse sólo a un análisis del aspecto político o de la innovación en la gestión pública, se busca comprender el fenómeno a través de una cierta interrelación.

Lo anterior justifica que en el presente trabajo se incorpore de manera breve un espacio que contempla referencias históricas del municipio en materia político electoral (cambios en el poder político de 1997 a 2003). Apoyándonos de lo anterior, resulta necesario delimitar los objetivos de la investigación, de los cuales se contempla:

A) OBJETIVO GENERAL:

- “Determinar que reajustes implantaron los funcionarios públicos en el proceso de innovación en la gestión durante el periodo de gobierno de 2000 a 2003, que rompieron con los esquemas tradicionales de gestión pública en el municipio, pero que no han sido definitorios para la continuidad en el poder?”

B) OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Analizar los niveles de innovación presentes en el objeto de estudio, y como la eficiencia y la legitimidad se presentan en cada nivel.
- Tener un panorama más amplio del contexto político, social e histórico del municipio, como factores que influyen directa o indirectamente en los procesos de gobierno y que mantienen un vínculo del que resulta la presencia de cambios en el poder político.

HIPOTESIS

A partir de lo expuesto en el planteamiento del problema, se considera necesario realizar un ejercicio de reconstrucción del caso de estudio, con el interés último que se resume en, una contribución al estudio de las ciencias sociales, así como una aportación a la visión y análisis del desarrollo político-social del municipio.

En el espacio de la Justificación de la Investigación se exponía brevemente algunos casos ya observados en lo relativo a experiencias innovadoras municipales, que se han desarrollado bajo condiciones diversas. Para el caso de Tula de Allende la pretensión es mostrar como la gestión en la administración ha sufrido transformaciones que le permiten avanzar en la estructura municipal y en el desarrollo del municipio, pero cuestionando el aspecto de la legitimidad, que tiene su reflejo en el plano político, que ha abierto un escenario de mayor pluralidad política que se materializa con cambios en el poder municipal.

En este sentido, nuestro trabajo de investigación formula la siguiente hipótesis:

La calidad en la variable “innovación en la gestión pública”, es determinante para comprobar la continuidad de un partido político en el poder en el nivel municipal, y se afecta por la cultura política de la población: para el caso del municipio de Tula de Allende durante el periodo 2000-2003”.

METODOLOGÍA

“Reencontrar el camino del análisis racional, no burdo, dialéctico, que procura incidir, sin tener que predecir el futuro impredecible, sobre una realidad inmensamente compleja, es uno de los principales retos de las ciencias sociales y sobre todo de las administrativas de los tiempos modernos.”⁴

Las investigaciones realizadas en el área de las ciencias sociales son producto de la reflexión y búsqueda de la construcción de postulados teóricos, con el afán de comprender lo complejo de la estructura social, a través del planteamiento de teorías, sistemas, estrategias, métodos, etc., que se sustenten en fundamentos y criterios derivados del estudio científico de las problemáticas sociales, con la pretensión final de contribuir a través del conocimiento a la solución de éstas.

“Los estudios de casos pueden servir para cinco propósitos principales: contrastar teorías, crear teorías, identificar condiciones antecedentes, verificar la importancia de estas condiciones antecedentes y explicar casos de importancia intrínseca”.⁵ De este modo, la presente investigación busca utilizar las causas que expliquen el fenómeno presente en Tula de Allende, de procesos de innovación que se ven interrumpidos por cambios políticos e el gobierno local.

Por otro lado:

“Existen dos modos básicos de contrastar teorías: la experimentación y la observación. Las contrastaciones observacionales vienen en dos variedades: *n* grande y estudio de casos, es así como se tienen tres métodos básicos de contrastación: experimentación, observación usando análisis de *n* grande y

⁴ Arellano Gault, David, *Diagnóstico para la acción o diagnóstico táctico*, en David Arellano Gault, *Gestión estratégica para el sector público*, México D. F. FCE, 2004, p. 245.

⁵ Van Loera Stephen, *Guía para estudiantes de Ciencias Políticas. Métodos y Recursos*. Biblioteca de Educación. Ed. Gedisa. Edición 1º. Barcelona. Junio de 2002, p 75.

observación usando análisis de estudio de casos...Las contrastaciones realizadas con estudios de casos suelen ser fuertes, porque las predicciones contrastadas son relativamente únicas...los estudios de caso permiten la verificación de predicciones sobre el discurso y los escritos privados de los actores políticos... Si la evidencia de los estudios de casos sustentan una hipótesis, el investigador puede entonces explorar el caso más minuciosamente para deducir y contrastar explicaciones que detallen la operación de la hipótesis”. En los estudios de casos para contrastar teorías se puede hacer a través de la comparación controlada, de procedimientos de congruencia y de rastreo de procesos.⁶

Para el objeto de estudio del presente trabajo nos apoyaremos de dos herramientas que se usan en el estudio de casos, por un lado los procedimientos de congruencia por medio de la observación dentro de cada caso, y la comparación controlada que nos permite a través de observaciones comparativas con otros casos el poder contrastar teorías.

En el presente trabajo se considera necesario plantear elementos mínimos de análisis que permitan explicar el motivo por el cuál un proceso de innovación en la gestión pública municipal, no interfiere como variable en la continuidad en el gobierno del grupo político gobernante, contraviniendo una de las principales características de un proceso innovador exitoso. Para analizar estos elementos se considera importante tomar algunas categorías del pensamiento estratégico como una guía metodológica que permita aclarar el escenario en que se ubica el caso estudiado, de ahí la importancia de incluir como primer capítulo del trabajo de investigación un apartado donde se aplique elementos del diagnóstico estratégico de David Arellano⁷, para determinar racionalmente cuales son las principales necesidades a través de un diagnóstico estratégico, que visualice las condiciones en que se interrelacionan, actores internos y externos (steckholders) con su

⁶ Idem Pp.61-64.

⁷ Arellano Gault, David, *Gestión Estratégica par el Sector Público*, Del pensamiento Estratégico al Cambio Organizacional, Fondo de Cultura Económica México D.F., 2004.

entorno, (*stakeholder*, es decir “una organización o individuo que, en el cumplimiento de sus objetivos, se ve afectado por la acción de la empresa”⁸, pues “la innovación es la incorporación de un sistema de planeación estratégica que tiene como fin explícito redefinir los patrones de vinculación entre la organización y sus actores externos así como los internos. Esto es, una línea de transformación organizacional hacia la flexibilización y profesionalización, que genere una nueva vinculación con el exterior y a la vez una modificación de las acciones internas de la organización”⁹

Entonces ¿qué elementos deben ser considerados para realizar el diagnóstico estratégico?, en términos generales se requiere analizar el medio que rodea a la organización y a la organización misma. “El estudio externo queda justificado ampliamente en los estudios clásicos de estrategia. Sin embargo, el diagnóstico estratégico interno no solamente busca estudiar las cuestiones de factibilidad de la acción organizacional, sino que la organización se conozca a sí misma y externalice sus supuestos, sus misiones encontradas, los actores en conflicto, las luchas por el poder, los mecanismos de control y, asimismo, los dominación y lucha por los objetivos.”¹⁰

Para la realización de esta investigación se hizo uso de diversas herramientas metodológicas. La forma en que se abordó y enfoco el caso de estudio, fue a través de un estudio exploratorio, descriptivo y analítico.

Se llevo a cabo un ejercicio donde se hizo la búsqueda de la mayor cantidad de elementos de análisis que permitiera observar al fenómeno en su generalidad, para posteriormente segmentar las partes del todo y llevar un ejercicio de análisis

⁸ Arellano Gault, David (2004), op. cit. pp.83.

⁹ Cabrero Mendoza Enrique, Arellano Gault David. (1993). Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas. Una Propuesta Metodológica. *Gestión y política*, vol. II, num, 1, enero – junio. Pp 77

¹⁰ Arellano Gault, David (2004), op. cit. pp.80-81.

más concreto y detallado de cada variable, eso brindó una mayor nitidez entre las variables dependientes y otras que se ubican bajo un vínculo no directo, como es el caso de referentes históricos que tiene un peso específico en mayor o en menor medida.

La fase inicial de la investigación se orientará a la búsqueda de los fundamentos teóricos que clarificarán el fenómeno político que se ha presentado en el municipio (para los estudiosos de la materia, este fenómeno puede conceptualizarse como transición política, alternancia en el poder, cambio de poder político, etc., entendidos cada uno de estos de la siguiente forma: el primero, como el cambio de un régimen a otro con un carácter democrático, el segundo, como una alternancia en el sentido estricto de la palabra -con periodos bien marcados, con una dinámica hasta cierto punto mecanizada- y el último entendido con la connotación de acción y efecto de cambiar en el poder).

Esto contribuirá a delimitar el planteamiento del problema, posteriormente la investigación y construcción del marco teórico con el apoyo de la exploración bibliográfica que facilitarán los elementos teóricos, las conceptualizaciones, definiciones, aspectos históricos e información general, que finalmente contribuirán a caracterizar con mayor especificidad el caso a estudiar. Posteriormente, se hará una calendarización de las actividades con un programa de trabajo y finalmente se le dará cuerpo a la propia investigación, y de esta forma, elaborar un primer documento.

El estudio tiene su soporte a través de técnicas de investigación como el trabajo de campo, investigación documental - revisión y análisis-, entrevistas y sondeos.

-La Investigación Documental: apoyada de fuentes directas e indirectas además de herramientas tecnológicas – internet-. Se obtuvieron informes de la administración¹¹

-La Investigación de Campo: de manera paralela a la recopilación de información se realizaron base de datos, se llevo un ejercicio de recopilación ordenada del material, y clasificar la propia información. Se realizaron técnicas de observación, asistiendo a algunos eventos de la agenda de la administración municipal. Se realizaron encuestas de opinión con la gente, y entrevistas con los agentes directos del caso de estudio teniendo como soporte grabaciones.¹²

LIMITANTES

Una problemática común de la gestión pública y lamentablemente aún mas cuando se trata de nivel de gobierno municipal, se relaciona con la falta de fuentes de información, pues si bien la revisión documental fue un elemento base, esta herramienta se limitó ante la precariedad de registros sobre la administración municipal, la inexistencia de archivos municipales y la nula aportación de datos en lo concerniente a aspectos financieros, impide a las administraciones conocer los errores y aciertos de administraciones pasadas, sin memoria, la gestión municipal se encuentra en un círculo vicioso. De igual modo la investigación social se ve limitada, en nuestro caso de estudio se pudo conocer que la anterior administración no dejo ni un solo archivo de antecedentes para la administración entrante, sin duda cualquier proceso de innovaciones ve limitado si no opera con el adecuado diagnóstico, es decir, prácticamente cada tres años, el Municipio mexicano se reinventa a sí mismo, y por supuesto no siempre con los resultados que se esperarían.

Esta lamentable realidad debilitó en parte el análisis documental, sobre la situación anterior esta fue reconstruida con testimonios orales, pues la falta de datos

¹¹ Mensuales de la administración 2000, Tercer Informe periodo 1997 y 2000, boletines internos del periodo 2000 y 2003, boletines internos del PRD del año 1999, cuadernos estadísticos del municipio 1997 y 2000, Plan de Desarrollo Municipal del periodo 2000, prensa local de 1999.

¹² Lic. Ricardo Baptista Presidente Municipal 1997 – 2000 y funcionarios del ayuntamiento, Lic. José Guadalupe Rodríguez Cruz Presidente Municipal 2000 – 2003 y funcionarios del ayuntamiento,

impidió en algunos casos el cálculo de indicadores de desempeño, permitieran evaluar científicamente el fenómeno antes y después del proceso innovador.

Respecto a la metodología de las entrevistas, -ya sea de carácter informativo o de opinión- se prefirió la modalidad de semi-dirigidas, para permitir en mayor medida que las respuestas expresaran en plena libertad la relatoría de hechos, de este modo se pretende una mayor posibilidad de asociación de ideas y hechos.

Pues como apuntan Cabrero y Arellano *“identificar esto con precisión en ocasiones fue casi imposible, dado que no se tenía documentación suficiente sobre la situación ex ante a la iniciativa innovadora; sin embargo, se confió en las argumentaciones dadas por los directivos entrevistados. La guía metodológica presentada en el apartado anterior sí permitió, en aproximación, diferenciar los tipos y niveles del efecto de la innovación.”*¹³

De este modo algunas entrevistas nos permitieron confirmar datos al mismo tiempo que se orientaban las observaciones además se citan algunos datos literales para argumentar la presentación de los estudios. También se utilizó el método de la observación en situación con la asistencia a reuniones de trabajo de funcionarios municipales o de Comités Municipales como observadores con el objeto de palpar la dinámica de trabajo, de dialogo y resolución de conflictos, y por consecuencia los grados de participación de los actores políticos clave para el desarrollo de la investigación.

¹³ Cabrero Mendoza Enrique, Arellano Gault David, *Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas. Una Propuesta Metodológica. Gestión y Política*, vol. II, num, 1, enero – junio, 1993, p 81.

MARCO TEÓRICO

“Los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos. No existe en abstracto el comercio, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, la migración el desempleo... diversas situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas, percepciones.”¹⁴

NOCIONES CAMBIO POLÍTICO.

Analizar el fenómeno del cambio de poder político, es importante, el desafío que representa explicar bajo que condiciones se presenta lo es aún mayor.

Estudiosos del tema como O`Donell, Schmitter, Huntington, entre otros, han realizado esfuerzos por intentar proporcionar una explicación de estos cambios. O`Donell, considera a la transición como *“el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, la cual procura la disolución del régimen autoritario y a su vez, la búsqueda de la democracia. Plantea que la obtención de la democracia política se alcanza a través de una “liberalización”, entendida como el proceso de transición para definir y ampliar los derechos, haciéndolos efectivos de cara a defender en lo individual o colectivo a los sectores vulnerables”*.¹⁵ Huntington, hace referencia a la *tercera ola democratizadora, la cual comprende la sustitución de regímenes autoritarios por otros democráticos*.¹⁶

¹⁴ Aguilar Villanueva Luis F., *El Diseño de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, D. F. México, 2003, p 31.

¹⁵ Véase, O`Donell, “Conclusiones Tentativas Sobre Democracia Incierta”, Paidós, 1991.

¹⁶ Este planteamiento ve su etapa inicial con los cambios democráticos surgidos en el mundo moderno, en abril de 1974 en Portugal, que tras un golpe de Estado se extendió un movimiento

Esta inquietud de los analistas por establecer un criterio uniforme que explique el fenómeno ha abierto diversos juicios de interpretación, quedando ciertas concepciones desarrolladas. Bajo este contexto, la pretensión es plasmar una concepción más conservadora, de la idea “cambio político” desglosándolo en su forma simple.

“Cambio”, tiene una connotación de acción y efecto de cambiar; la modificación o variación de ciertos patrones. Por otro lado, el cambio de poder político en México ha ido desarrollándose y madurando en los últimos años, no se puede descartar que la idea del Estado monolítico dada por la propia naturaleza del sistema político mexicano esta siendo gradualmente rebasada. Mientras las condiciones del régimen se encuentran en crisis, más espacios a la pluralidad política se han abierto, generando mayores equilibrios en el poder.

La alteración que sufre el total o parte de un componente o electo del sistema político o marco institucional

Estas modificaciones también contemplan ajustes en lo institucional, como la aparición del Instituto Federal Electoral como elemento colaborador al fortalecimiento de la democracia formal, sin embargo, estos reajustes no anulan condiciones de competencia inequitativas.

Estos cambios en el poder terminan teniendo como resultado el ir compartiendo cíclicamente el poder diferentes fuerzas políticas, en algunos casos envueltos con ciertas peculiaridades como ha sucedido en el municipio de Tula de Allende, donde el poder ha venido sufriendo variaciones excepcionales desde 1996 hasta 2006.

Este fenómeno ha sido relacionado con conceptos como la “innovación”, que conlleva a esa serie de procesos de transformación de las estructuras de la administración y gestión pública.

INNOVACIÓN Y CAMBIO POLÍTICO.

Durante la última década las organizaciones públicas han venido rompiendo sus esquemas tradicionales, una serie de transformaciones se han desarrollado de manera gradual. La perspectiva que usualmente se concebía del Estado como el gran ente generador y controlador único del quehacer público esta siendo remplazada, frente a la versatilidad a la que las propias condiciones le exigen.

Estos procesos de transformación no se presentan como leyes generales, por el contrario, bajo una cierta lógica van adquiriendo un esquema que se va adecuando a cada caso en particular - organizaciones públicas – sistematizándose con sus propias particularidades, las cuales se presentan bajo líneas complejas y heterogéneas determinadas por sus condiciones internas y sus procesos de interacción con el componente social.

La búsqueda se orienta a encontrar esos mecanismos de reajuste que las estructuras de la administración y gestión requieren para que eleven cualitativamente su desempeño, tomando como una de las variables relevantes los lazos a entretejer con esa sociedad diversa.

En resumen, dichas transformaciones van desarrollándose desde espacios menores, con una dinámica en líneas ascendentes hasta encontrarse en un plano mayor, a lo que Enrique Cabrero contempla como una transformación global.

“Esta idea del cambio rompe con una idea administrativa de cambio planificado. En esta perspectiva del cambio es necesario aceptar las

categorías del conflicto y el poder, como una parte consustancia, no como dinámicas de interferencia, sino como parte de la esencia de todo reacomodo de agentes en estructuras de relación y acción social”.¹⁷

La perspectiva que usualmente concebía del Estado como el gran ente generador y controlador único del quehacer público esta siendo remplazada. Esa idea del Estado benefactor que tenía como función sustantiva el asegurar el bienestar y seguridad social, ha sido rebasada. Sus mecanismos tradicionales de intervención en sus políticas públicas –en el fortalecimiento de la economía y en la mejora de los rubros de seguridad, educación, salud, empleo, vivienda- se arropaban bajo una organización administrativa, donde la expansión de la burocracia y el seguimiento rígido de procedimientos técnicos y reglamentarios, conllevaron a que los criterios de eficiencia y eficacia fueron cuestionados.

El rompimiento de las formas tradicionales en que se venían desarrollando las organizaciones públicas ha dado cambios importantes en los últimos años, con transformaciones no en su conjunto, pero si en algún aspecto de la estructura, por eso podríamos catalogarlas como transformaciones parciales.

Todo esto es valioso porque forma parte de un nuevo proceso de construcción en las estructuras de gobierno basado en la visión de elevar los grados de eficiencia interna, de gestión pública y de gobernabilidad, frente a las exigencias de una realidad y una sociedad más compleja y demandante. Este proceso de reforma implica que el Estado se adjudica nuevos compromisos, estas transformaciones no se limitan tan solo a cambios estructurales, ni se manifiestan de manera aislada, por el contrario, hay un vínculo con los procesos de democratización política y social que avanzan de cara a un desarrollo integral de la sociedad.

¹⁷ Cabrero Mendoza Enrique, “Una Propuesta Metodológica”. Enero – junio, 1993.

“La administración pública se encuentra en una encrucijada; por una parte, las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales (Estado Mínimo), por el otro; aumentar su eficacia y responsabilidad que le encomiendan las demandas ciudadanas, en específico la atención a las políticas sociales. Es decir, se parte de la premisa que un Estado mínimo es un imperativo en nuestros tiempos (entendiéndose a éste como poco interventor en la economía), el cual debe de ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza. Una cuestión tiene que ver con una relación directa con el rumbo económico de un país, es decir, los Estados históricamente han asumido el papel de responsables del desarrollo, las nuevas tendencias apuntalan a una rectoría o direccionalidad del mismo, más que a una responsabilidad del propio desarrollo, ya que éste es generado a través del sector productivo”.¹⁸

Si bien estos principios son parte del marco legal en nuestro país, el debate se desarrolla sobre el grado de autonomía de la rectoría del Estado, por un lado se consolida una visión que inicia desde los años sesenta que se sustentaban en las concepciones económicas "estructuralistas" o desarrollistas que se abrieron paso como consecuencia del fracaso de las políticas en la década anterior.”¹⁹ Y por otro las tendencias derivadas de la tradición anglosajona que toman cuerpo en las tesis de la Nueva Gestión Pública y la teoría del racional choice.

De este modo, *“los primeros pasos de la reforma de la administración pública podrían calificarse como de “reduccionismo estructural”, los cambios se concentraron inicialmente en las estructuras administrativas, posterior se centró en la necesidad de tecnificar el funcionamiento de la Administración. Se llegó a asociar la modernidad con la tecnología. La transferencia de tecnología administrativa acrítica fue una*

¹⁸Ávalos Aguilar Roberto, “Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm#n1b#n1b>.

¹⁹ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Alianza para el Progreso dieron cuerpo al estructuralismo económico, perfilando una sólida corriente de pensamiento y de acción económica, política y social que fue acogida prácticamente por todos los gobiernos de la región, y erigida como una alternativa viable a los procesos de insurgencia política.

consecuencia perversa de la estrategia tecnificadora de los 60s. A principios de los 70s se inicia una estrategia centrada en el recurso humano: era preciso incrementar la base de conocimientos del funcionario con el fin de garantizar el éxito de la tecnificación administrativa.”²⁰

A pesar de los esfuerzos emprendidos, la percepción de la población sobre la administración pública no significó un avance significativo, *“la Administración continuaba siendo percibida como un aparato ineficiente, rígido, sometido a intereses sectoriales, colonizado por los partidos políticos y carente de probidad. La sinuosa y accidentada trayectoria del proceso reformista condujo finalmente a identificar la atención en la gerencia pública”²¹.*

En este sentido dicha percepción tomaba más valor al corresponderse con *“...la crisis del Estado benefactor. Pierre Rosanvallon (1995) advierte tres dimensiones en la crisis; la financiera (marcada por el crecimiento de los gastos sociales y la disminución de los ingresos); la ideológica (destacada por el cuestionamiento de la eficacia del Estado en el manejo de los problemas sociales) y una crisis de orden filosófico (que se condensa en la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad). Estas crisis evidenciaron los problemas de ineficacia, el exceso de regulación y la burocratización del aparato estatal”.*²²

En este contexto, el tema de la gerencia pública obtiene gran relevancia, el término se conceptualiza a partir de las décadas de los sesenta y setenta en Estados Unidos y Europa. Se convierte en esa serie de mecanismos, de procedimientos de análisis y de decisión; además, es generadora de nuevas y mejores formas de solución de las problemáticas sociales, se le atribuyen importantes potencialidades con el fin de dinamizar transformaciones en las organizaciones públicas (en una integración entre la política y la administración), orientándose a través de ciertos ejes

²⁰ “La Gerencia Pública del “Sistema del botín” a la Gestión Profesional”, Quintín Antonio, <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=731>.

²¹ Op. Cit. Quintín Antonio.

²² Op. Cit., Guadarrama Sánchez Gloria.

rectores como la eficiencia, la eficacia y la legitimidad, y apoyado bajo un nuevo esquema de interrelación gobierno-sociedad bajo acciones públicas con tendencias empresariales, con el afán de dar solución a las problemáticas que envuelve al municipio, no solo como estructura organizativa de la sociedad, sino como estructura gubernamental.

Así, estos nuevos mecanismos buscan solucionar la problemática y optimizar a la gestión pública, al mismo tiempo se busca regresar la confianza del ciudadano hacia las acciones de gobierno, de esta manera *"la gerencia pública busca conjuntar las herramientas para la coordinación, regulación, monitoreo y de esta forma potenciar la claridad, es decir direccionar los programas y políticas. Debe ser vista como una herramienta en el desplazamiento de un Estado menos operador e interventor, hacia un Estado más regulador y coordinador, pero como una herramienta que permite modular el proceso, que se concentra más en buscar los equilibrios necesarios, en desarrollar las nuevas potencialidades, que en amputar o suprimir las anteriores"*.²³

En este contexto, en el análisis de la perspectiva gerencial, encuentran sus cambios con determinadas concepciones teóricas que sustentaron al Estado como el eje medular de la acción pública y como el ente benefactor de lo social, y que son esenciales para el estudio de la organización con conceptos como racionalidad y burocracia, en torno a los cuales giraba la idea de un Estado controlador y hegemónico, de ahí el surgimiento de la gerencia pública, vista como un mecanismo de solución a problemáticas como la burocratización, la falta de flexibilidad del Estado, copando todos los espacios y su limitación de ofrecer mínimas condiciones de satisfacción social.

Del mismo modo la corriente de la acción racional, considera una lógica ordenada de los procesos que se involucran en la gestión pública, bajo la premisa de

²³ Cabrero Mendoza, Enrique, *Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso*" CIDE.

que es posible alcanzar un conocimiento exhaustivo de la realidad y en consecuencia elegir la mejor opción para las decisiones de la administración y la política. Desde esa óptica, tanto en las esferas del trabajo industrial como de la administración, era posible aplicar el principio de Taylor: “una vez fijado un objetivo, existe siempre un solo medio de llegar a él”. En este sentido, la administración era percibida como instrumental o como el medio para alcanzar los objetivos trazados. El desplazamiento de la visión racionalista que sustenta los enfoques de la gerencia pública considera, en cambio, la imposibilidad de conocer en su totalidad la realidad, limitando la viabilidad de soluciones y caminos únicos. Un concepto fundamental en esta posición es la racionalidad limitada desarrollado por Herbert A. Simon, propone una visión más realista del comportamiento humano. De acuerdo con Simon, nuestra racionalidad es limitada, ya que en la mayoría de las situaciones el hombre no está en posibilidad de formarse una idea completa de todas las posibilidades de elección, y las decisiones no siempre son óptimas. Al respecto Crozier advertía, las dificultades para separar los medios de los fines y la importancia estratégica de las formas de ejecución, enfatizando la necesidad de aceptar la lógica de la organización moderna, dentro de la cual las organizaciones debían pasar de un modelo rígido, burocrático, coactivo, a otro más flexible y tolerante, fundado en la movilidad, la competencia y la negociación.

El cuestionamiento de la posición racionalista es retomado en la perspectiva gerencial, para enfatizar la importancia del comportamiento de los gestores públicos en el proceso de diseño y ejecución de las políticas y en los resultados de la administración, destacando *“el papel crucial que juegan las estructuras intermedias en las intenciones de mejorar el funcionamiento del sector público”*.²⁴

Así mismo este paradigma, retoma elementos básicos del taylorismo como la división del trabajo, descripción de puestos, manuales de tareas, procedimientos, circuitos, etc. Pero como se ha visto en la práctica ello no garantiza el rendimiento efectivo. Peters y Wuaterman en *“En busca de la excelencia”* concluyen, a partir de

²⁴ “Economía, Sociedad y Territorio: Gerencia Pública y Política Social en Latinoamérica”, Guadarrama Sánchez Gloria, vol. IV, núm. 13, 2003.

*múltiples experiencias de consultorías privadas, que aplicando muy bien el diseño y el planeamiento formal sólo se influye sobre un porcentaje muy reducido de la productividad organizacional final. Esta en su mayor parte tiene que ver con otras cuestiones mucho mas profundas en la vida de la organización”.*²⁵

Las reformas en la gerencia pública se están desarrollando bajo formas complejas por la diversidad de contextos, por ello la gerencia debe ser capaz de predecir las problemáticas e implementar los mecanismos más idóneos.

Es precisamente en el espacio local donde se están presentando con mayor frecuencia estos procesos de cambio, muchas de ellos aplicados de manera empírica, producto del interés de grupos reducidos dentro gobierno por modificar y superar modelos anteriores. La presencia de estas experiencias innovadoras es limitada en comparación a la generalidad de espacios municipales, sin embargo se ha manifestado una tendencia ascendente a incorporarse a estos nuevos sistemas, así bajo una perspectiva ya en conjunto esto se contempla como una “transformación global”, así es como lo define Enrique Cabrero:

“Esta idea del cambio rompe con una idea administrativa de cambio planificado. En esta perspectiva del cambio es necesario aceptar las categorías del conflicto y el poder, como una parte consustancial, no como dinámicas de interferencia, sino como parte de la esencia de todo reacomodo de agentes en estructuras de relación y acción social”.²⁶

Estos procesos de transformación no se presentan como esquemas generales, por el contrario, significa integrar una idea compuesta por una diversidad de escenarios donde la incorporación de nuevas metodologías y enfoques se articulan en el proceso de toma decisiones, independientemente de no mantener

²⁵ “Una Nueva Gerencia Pública para la Modernización del Estado y afrontar los Desafíos de la Integración”, Kliksberg Bernardo.

²⁶ Cabrero Mendoza Enrique y colaboradores., *La Nueva Gestión Municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales.*

estructuras homogéneas, en lo particular van sistematizándose con sus propias particularidades. Cada vez se repite con más insistencia la idea de pensar global y actuar local, como lo comenta Cabrero.²⁷

En este contexto, el tema de gerencia pública se potencializa, la nueva visión va en la búsqueda de encontrar los mecanismos de reajuste que las estructuras de la administración y gestión requieren, y que les permita elevar su desempeño, orientado bajo las variables de eficiencia, eficacia y legitimidad –governabilidad-. Y como lo comenta Cabrero, se empezaron a plantear nuevos esquemas de gobernabilidad, en que no solo era importante la reestructuración administrativa (reingeniería de procesos, rediseño organizacional, planeación estratégica, etc.) sino también incorporar esquemas de cogestión social, planeación flexible y abierta, pero sobre todo de incorporar y ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones”.

El cambio organizacional es una de las características que ha ido definiendo a nuestra era. El estudio de las organizaciones públicas y su presencia ante la sociedad ha adquirido un renovado interés. En especial en aquellos países que son más vulnerables a los cambios internacionales. El cambio y la complejidad organizacional, -no sería aventurado afirmarlo- es signo de nuestros tiempos. Desde diversas ópticas se habla de la modernización de la administración pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones. Sin embargo, es necesario determinar cuales son los puntos referenciales que originan el cambio. A juicio de Cabrero (1995), se puede tener como punto de partida, tres categorías de análisis: la eficiencia, eficacia y la legitimidad.

Justamente, la gerencia pública construye espacios de diagnóstico y decisión alrededor de tres ejes al interior de los cuales se desplazan las opciones de la acción gubernamental. Eficiencia, eficacia y legitimidad, entendidos como:

²⁷ Este pensamiento lo que sugiere es que mientras más se amplían e internacionalizan los ámbitos de la economía, la política, y la sociedad, paradójicamente más se tienden a fortalecer los vínculos de integración local, buscando así sobrevivir a un mundo globalizado...esto o solo es un pensamiento de inspiración “localista”.

“La eficiencia, aquel método de análisis en la relación insumo/producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la eficacia, como el método de visualización de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y legitimidad, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como el método de consulta, de opinión, de participación que introduce permanentemente los procesos de ajuste, renegociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar”.²⁸

Como ya se expuso, hay procesos que se han implantado bajo formas muy elementales y empíricas, sin embargo también existen una serie de estudios y análisis realizados sobre las estructuras de gobierno, sus mecanismos de gestión, y su desarrollo y evolución, que deben considerarse como aportaciones obligadas dirigidas a la búsqueda de mecanismos que conlleven a transformar las condiciones de vida de la sociedad.

En esta nueva visión de gestión municipal es medular el aspecto de la “innovación”.

México, al igual que el resto de los países del mundo se encuentra inmerso en la lógica de la internacionalización. Los cambios que se están presentando

Diversos autores han hecho referencia a tal término con concepciones de diversa índole y que han dependen de las condiciones existentes determinado periodo histórico. El concepto ha ido evolucionado a través del tiempo, en esta búsqueda ha encontrado su vínculo con el “desarrollo” el cual ha tenido efectos sobre diferentes esferas, ya sea sociales, económicas, políticas, o de otra índole en determinados espacios territoriales.

²⁸ Cabrero Mendoza Enrique, “Gerencia Pública Municipal: Marco de Análisis Estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”.

Para Howard Stevenson innovar no implica sólo crear un nuevo producto, puede innovarse al crearse una nueva organización o una nueva forma de producción o una forma diferente de llevar adelante una determinada tarea, etc.

Postulados como el anterior permiten que el tema de la innovación no contemple únicamente al ámbito empresarial, sino abre la posibilidad a que estructuras de gobierno tengan aplicaciones de esta índole.

El termino “innovación”, ya se encontraba presente de manera intrínseca desde los postulados de los clásicos con Adam Smith y David Ricardo.

El primero, en su obra “La riqueza de las Naciones”, menciona que la división del trabajo aumenta las facultades productivas del mismo a través de tres caminos, siendo uno de ellos la invención de maquinaria específica.²⁹ El segundo, David Ricardo habló de las mejoras técnicas y los descubrimientos científicos, y de cómo ambos podrían permitir producir lo mismo utilizando una menor cantidad de mano de obra.

Otro importante autor que se acercó al tema fue Carlos Marx, quién aseguró que la técnica es conocimiento condensado, trabajo cristalizado realizado por hombres en el pasado y a quienes ni siquiera conocemos. Marx asegura que el cambio tecnológico es sumamente importante para comprender la dinámica económica y el desarrollo de las fuerzas productivas. Menciona a la invención en su obra “El Capital” diciendo que ésta es parte del mundo de los negocios y establece que la burguesía no puede existir sin revolucionar constantemente los medios de producción”.³⁰

²⁹ Smith, explica que el trabajador abocado a una determinada tarea intentará mejorar la forma de llevar a cabo y tendrá incentivo a inventar nuevas herramientas y maquinas para ello. A su vez, en esa misma obra hace referencia al concepto de “secreto manufacturero” o “de fabricación” e indica que su existencia puede causar los mismos efectos que un monopolio otorgado a una determinada compañía o individuo. Al hablar de “secreto manufacturero” también está introduciendo el concepto de innovación.

³⁰Formichella María Marta, Monografía: “Gestión del emprendimiento y la innovación, Enero de 2005.

Joseph Schumpeter consideró que gracias a la innovación se establece la posibilidad de que se presente crecimiento y el desarrollo socio-económico, a través de un mecanismo de retroalimentación; además estudió el papel de la innovación en la generación de riqueza y en la competitividad, considerando que las empresas mejor consolidadas eran las más solventes para implantar permanentemente innovaciones organizacionales y técnicas.

Para Freeman la innovación es un aspecto elemental del progreso económico, convirtiéndose en un factor relevante en la competitividad de las empresas, sin embargo también contempla en su propuesta a las naciones, basándose en la idea que la presencia de la innovación se impulsa a incrementar su riqueza en lo general y mejorar el nivel de vida de la población en lo individual.

Citando el trabajo de Enrique Cabrero, respecto al tema retomaremos su planteamiento:³¹

Para Damanpour, la innovación es un constructo social complejo, en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales afectan su adopción.

Mintzberg, focaliza su estudio en la estructura organizacional como una variable facilitadora o bloqueadora de iniciativas innovadoras, así ciertas tendencias del contexto que impulsarían a adoptar estructuras orgánicas, mas flexibles y descentralizadas que enfrentan altos niveles de complejidad.

Para Thompson, la innovación es un producto del control jerárquico y su posición contraria que la consideran como producto de la autonomía individual con Airen y Kimberly.

Nicholson, sostiene que no existe una relación directa entre el nivel micro de la innovación (individual) y el macro (propensión de la organización para ser innovadora)

Autores como Druker ven a la innovación como algo ligado estrictamente a una mentalidad empresarial, en la que la mente emprendedora y visionaria crea las posibilidades de desarrollos innovadores. Sin embargo el autor considera como una importante fuente de innovación a los nuevos conocimientos, que junto a estos

³¹Op. Cit., CabrerMendoza Enrique .

analiza otros cambios de índole externo, aquellos que se originan en el medio social, filosófico, político e intelectual.

Para Mascarenhas el potencial innovador de una organización se origina en presiones del contexto y en la agresividad de éste.

Para Drazin parte de la concepción de que los cambios y las innovaciones son acciones de individuos y grupos que buscan establecer, mantener o defender cotos de poder. Desde esta perspectiva, los apoyos u obstáculos que los grupos generan en relación con un proceso innovador dependerán del aumento o disminución de espacios de poder que se visualizan. Así toda innovación será el producto de poder de un grupo y la movilización de sus clientelas o recursos de poder donde la real incorporación de esta depende en gran medida del resultado de las negociaciones y percepciones de los actores respecto a la forma en que la estructura de poder se ve afectada.

Para Croizer y Friedberg, en toda organización los actores crean espacios de incertidumbre que permiten reacomodos en la distribución de márgenes y recursos de poder, y es éste el móvil de la acción organizada, así el proceso innovador consistiría en generar nuevos espacios de incertidumbre que producen reacomodos en la función de distribución de poder.

Schumpeter, desarrolló el concepto de proceso de innovación, estableció la diferencia entre invención, innovación y difusión. Definió invención como aquel producto o proceso que ocurre en el ámbito científico-técnico y perdura en el mismo (ciencia pura o básica), y a la innovación la relacionó con un cambio de índole económico. Por último, consideró que la difusión, es decir la transmisión de la innovación, es la que permite que un invento se convierta en un fenómeno económico-social.

“Innovación” y “desarrollo” son conceptos que mantiene un vínculo natural, este último abarca un espectro muy amplio, puede contemplar diversos aspectos, pero con la particularidad de elevar cualitativamente cualquiera de ellos.

La figura del municipio es la que directamente esta sufriendo estos cambios de innovación, es el escenario geográfico y político donde se esta potencializando el

desarrollo local.³² De aquí surge que, el desarrollo local busca elevar las condiciones de vida en lo individual y el progreso al municipio en lo general.

“El desarrollo local parte de las necesidades locales, de los recursos locales y de la decisión de los agentes locales. Por eso es sumamente importante la manera en que éstos se agrupen y organicen, y es primordial que sean innovadores en ese proceso”.³³

“El desarrollo local es sistémico, porque supone la cooperación de actores y la conciliación de intereses de diferentes ámbitos; es sustentable porque se prolonga en el tiempo; es institucionalizado, participativo, planificado y es innovador, especialmente porque innova en el modelo de gestión”.³⁴

El progreso económico, los avances logrados en el terreno de la democracia y los cambios sociales, se han convertido aspectos relevantes que mantienen presentes en los gobiernos locales.

“Con los procesos de democratización en México, se ha puesto de manifiesto también una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. A mayor democracia, mayores son los cambios que presentan la economía de un país, puesto que la democracia no sólo representa una redistribución del poder político, sino que una readecuación del poder económico. Democracia y crecimiento económico están ampliamente ligados. En México, las gestiones públicas han presenciado una interesante interacción de diferentes agentes políticos. La llegada a las administraciones estatales y municipales de partidos de oposición ha dinamizado la participación ciudadana.”³⁵

³² “El desarrollo local es un término relativamente nuevo, surgió en Europa como contraposición a la idea de globalización”. Apuntes de “Sociología”, Ricardo López, (1998).

³³ Ardenghi Martín, “Apuntes de Administración: Desarrollo Local, Endógeno, Descentralizado, Micro regiones”, 2001.

³⁴ Vázquez Alfredo, Ponencia durante la jornada de Extensión del INTA, 2003.

³⁵ Ávalos Aguilar Roberto, *Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva*. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/.doc1.htm#n5a#n5a>.

En resumen, diversos autores se concentran en diferentes aspectos de la organización, ya sea en el aspecto funcional, estructural, comportamental, o relacional. Desde esta perspectiva, Cabrero considera necesario el rescatar esta serie de niveles y conjuntarlos, con la finalidad de lograr un análisis integral en un proceso innovador, estos cambios administrativos y técnicos finalmente impactan en la gestión pública.

NIVELES DE PROFUNDIDAD DE LA INNOVACIÓN:

Nivel Funcional: Contempla nuevas acciones, la implantación de procesos que con anterioridad no habían sido propuestos, nuevos modelos y técnicas administrativas, sistemas de control, de manejo presupuestal, de personal, la instalación e infraestructura de manejo de información y la adopción de nuevos sistemas y técnicas en la prestación de servicios.

Nivel Estructural: Se relaciona con la búsqueda de nuevas formas organizativas, un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones, plantea la observación de iniciativas de reformas reglamentarias, normativas, o la creación de nuevos marcos regulatorios.

Nivel Comportamental: Hace referencia a la modificación de patrones de conducta, nuevos arreglos organizacionales entendidos como rearticulaciones en la red de influencias y alianzas y coaliciones en estructuras de poder amorfas. La aceptación de nuevos valores, de una nueva cultura institucional de compromiso y servicio público en los funcionarios.

Nivel Relacional: Tiene que ver con los cambios que en las redes y en las formas y mecanismos de interacción de la administración con su entorno de ciudadanos, agencias y otros niveles de gobierno.³⁶

³⁶ Cabrero Mendoza Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias innovadoras en Gobiernos Locales*, Porrúa, México, 1996.

El apoyarse de una estructura como esta, no significa seguir un esquema lineal, no hay una pretensión de adecuar rigurosamente el estudio de caso de la administración pública del municipio de Tula de Allende a esta estructura. Con la presentación de este estudio de caso se mostraran una serie de experiencias innovadoras que aplicó un gobierno municipal y que contribuyó a eficientizar los procesos administrativos al interior de la administración y a su vez, permitió fortalecer un vínculo por un mayor acercamiento con la ciudadanía.

MARCO HISTÓRICO

La historia política del estado se le ha caracterizado por el férreo control del partido oficial que engendro sus raíces en el cacicazgo de antaño, donde el control del poder económico y político se subordinaba a un numero reducido de familias que por su situación fácilmente se acoplaron a la dinámica con que la vida política adopto conservando su dominio al ser los representantes que estaban al frente de los principales cargos públicos en el estado o en su caso se convertían en la figura política que designaba quien daría continuidad en el gobierno³⁷.

Esto solo fortaleció la permanencia de determinados grupos de poder, llevando a la disputa político electoral al plano donde la oposición se mantenía al margen, y la verdadera lucha era la que se desarrollaba al interior del PRI.

Este mismo esquema se reprodujo como una calca en el municipio de Tula, vasta observar el número reducido de grupos que se mantuvieron por décadas en el poder.

La competencia por posiciones de poder, ha sido la génesis para que partidos políticos, organizaciones sociales y grupos de los diversos sectores vayan adquiriendo presencia y reconocimiento político en las diferentes regiones del territorio hidalguense.

Este fenómeno de cambios en el poder se presento en el municipio en el año de 1996, la oposición encabezada por el Lic. Ricardo Baptista dio un parte aguas político, este suceso, sólo es la parte inicial de una serie de cambios en el gobierno

³⁷ El Estado de Hidalgo desde su fundación -16 de Enero de 1869-, se ha caracterizado, por el control a través de grupos caciquiles; de 1869 a 1917. A finales del siglo XIX, se inician caudillismos y cacicazgos, con el Gral. Rafael Cravioto Moreno, que llega al poder con el plan de Tuxtepec (1876-1897), después se impone al porfirista oaxaqueño Pedro L. Rodríguez de 1897-1913, que termina su gobierno con el estallido revolucionario. De 1917 a 1929, se presenta un maximato regional y de este periodo emerge la hegemonía de la familia Rojo Lugo que desarrollará un férreo control sobre el Gobierno Estatal y sus recursos a favor de un solo partido.

municipal, las tres principales fuerzas políticas han participado fuertemente para ser parte de un fenómeno poco visto en la entidad, donde bajo una dinámica peculiar el poder va pasando de uno a otro;. PRD, PRI y PAN de manera consecutiva.

Esto fenómeno ha obligado a cada una de estas diferentes administraciones ha presentar propuestas de gobierno cada vez mas elaboradas que les permitan garantizar su permanencia en el poder.

SISTEMA POLITICO MEXICANO

En muchas de las estructuras sociales vigentes en México, existe un lazo directo con otras anteriores o bien mantienen en esencia características que nos permiten comprender los procesos que a primera vista puedan resultar novedosos.

En el estado de Hidalgo persisten rasgos antropológicos que se reproducen casi sin cambios desde la época colonial (corredores comerciales, asentamientos indigenas), y grupos de poder emanados del proceso posrevolucionario, que continúan controlando muchos aspectos de la política local.

A nivel nacional la revolución mexicana ofreció la oportunidad de dar cabida al “municipio libre”, al promulgarse la Ley del Municipio libre³⁸ -al menos formalmente- con Carranza; sin embargo, la realidad difería, debido al férreo control central del gobierno federal, que se reforzó tras la creación en 1929 del PNR.³⁹

En Hidalgo una élite post- revolucionaria constituye el poder real, que inmediatamente se traslada al control del partido hegemónico, “La vida política municipal del México contemporáneo esta sobredeterminada por la existencia de un viejo partido de estado, y es justamente por ello que generalmente el proceso político mas significativo a nivel municipal no ha sido la lucha entre el PRI y su oposición,

³⁸ Sirvió de base al artículo 115 constitucional, como base de la división territorial y de la organización política de la Republica. El nuevo municipio, la elección de las autoridades seria popular y directa, desapareciendo instancias intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno local. Véase “El Municipio Mexicano al final del siglo XX, Historia, obstáculos y Posibilidades” Pp. 239.

³⁹ El PNR, agrupó a todos los líderes, grupos y corrientes (148) identificadas con la Revolución Mexicana.

cualquiera que sea, sino la negación y la pugna entre las varias fuerzas que conviven al interior del PRI”.⁴⁰

A principios de la década de los 40`s, este partido se convierte en un poderoso instrumento político controlado por el presidente en turno, bajo este contexto, durante el sexenio de Lázaro Cárdenas “la candidatura del partido oficial equivalió a la elección, en tanto que ésta se convirtió en mero formalismo”.⁴¹

La política del partido oficial no pudo dar solución a las principales demandas de la sociedad, desencadenando fuertes inconformidades sociales manifestadas con diversos movimientos campesinos, obreros, estudiantiles, etc., creando focos rojos en distintas zonas del país.

Esta problemática es común para el estado de Hidalgo, encontrándose entre las zonas con mayor rezago político, económico y social; situación común para la región de los Llanos y el Valle del Mezquital; donde se ubica el municipio de Tula de Allende. El control del poder económico y político se subordinaba a un número reducido de familias que estaban al frente de los principales cargos públicos en el estado o bien designaban a quienes les daría continuidad en el gobierno.⁴²

⁴⁰ El PRI estuvo tan vinculado desde un principio al Estado que se le veía como “el partido oficial” o “partido del Estado”. Véase “Repercusiones de los comicios de 1994 en la transición gradual de México hacia la democracia”, WAYNE A. Cornelius Editorial FLACSO/M. A. Porrúa, Pp. 423 y 429

⁴¹Para un análisis de la verdadera naturaleza de la vida política municipal del México actual-sus contradicciones y posibilidades- puede verse Boehm de Lameiras (ed), pp. 211-388 y Merino Huerta, Mauricio, Fuera del centro, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp.95.

⁴² El Estado de Hidalgo desde su fundación -16 de Enero de 1869-, se ha caracterizado, por el control a través de grupos caciquiles; de 1869 a 1917. A finales del siglo XIX, se inician caudillismos y cacicazgos, con el Gral. Rafael Cravioto Moreno, que llega al poder con el plan de Tuxtepec (1876-1897), después se impone al porfirista oaxaqueño Pedro L. Rodríguez de 1897-1913, que termina su gobierno con el estallido revolucionario. De 1917 a 1929, se presenta un maximato regional y de este periodo emerge la hegemonía de la familia Rojo Lugo que desarrollará un férreo control sobre el Gobierno Estatal y sus recursos a favor del PRI.

A pesar de este ambiente autoritario las tendencias electorales tradicionales se han modificado por una orientación hacia la oposición, o bien, hacia la presencia del abstencionismo como un fenómeno de desacuerdo con los arreglos de poder.

“En cuanto al avance de la democracia por la vía de la representatividad, la posibilidad de apertura al terreno electoral que significa la Ley de Organizaciones Populares y Procesos Electorales (LOPPE) encontró en Hidalgo limitantes para su realización: algunos de los partidos que podrían haber participado en la lucha no existían en el estado, como el PARM, el PDM, el PRT, el PCM, el PSUM, el PMT, el PPS y el PST tenían una presencia limitada para ser efectivos contendientes del partido oficial...El PPS y el PST, jugaban invariablemente el papel de partidos de oposición, que tácticamente apoyan al PRI. Tales tácticas que eran en realidad su estrategia política, no los convertía en agentes de la democracia”⁴³.

FACTORES EXTERNOS DE PODER: INDUSTRIALIZACIÓN

Sin duda la variable económica influye en los procesos de cambio político, pues el desarrollo en las diferentes regiones del estado no se ha dado bajo líneas paralelas, el abismo del progreso y el atraso se presenta de manera significativa, *“El estado de Hidalgo es un ejemplo y una ilustración de la trayectoria de una economía de enclave, caracterizada por la producción para mercados externos a su propia economía, la escasa relación de los centros productivos con la acumulación a nivel local o regional y la concentración de la riqueza en agentes foráneos..., si bien el Estado ha buscado invertir en grandes proyectos como son los localizados en Ciudad Sahagún y en Tula, tampoco han podido prosperar y levantar el nivel de vida de la población de la entidad”*.⁴⁴

⁴³ I.E. Gutiérrez, “Sociedad, Economía, Política, Cultura”, Biblioteca de las Entidades Federativas, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Pag. 61.

⁴⁴ P. E. Vargas González, I. E. Eugenia Gutiérrez, “TULA: El Impacto Social del Proceso de Industrialización”, Centro de Estudios de Población, UAH, Pp. 9.

“Después de la crisis de 1929, empiezan a deshacerse los lazos de dominación que ejercía el mercado internacional sobre las economías nacionales latinoamericanas y cuando, gracias a la imposibilidad de importar se genera un fortalecimiento de aquellas industrias que podían satisfacer una demanda interna, puede observarse que el Estado, que estuvo al centro de ese proceso, tiende a invertir en grandes proyectos de infraestructura, en la generación de la energía eléctrica, en la producción de acero, en la refinería de petróleo. Es el periodo de la industrialización sustitutiva iniciada en México en los años finales de la década de los treinta y principios de los cuarenta”.⁴⁵

Esta fase del proyecto de desarrollo nacional tuvo una implicación directa en la entidad, cuando se asentaron en 1951 tres empresas paraestatales: DINA, CONCARRIL y SIDENA, dando origen a un polo de desarrollo industrial, y un foco de atracción para los pobladores de 12 municipios, este desarrollo industrial se extendió por el estado al formarse un enclave más, el de Tula, con la instalación de la Refinería Miguel Hidalgo de PEMEX y la Central Termoeléctrica “Francisco Pérez Ríos” de la C. F. E.⁴⁶

Bajo este nuevo escenario, se da un giro relevante a lo que respecta en los aspectos económicos, políticos y sociales; se presentaron nuevas formas en la vida del municipio; un proceso de urbanización no planificado, una inmigración masiva de fuerza de trabajo (a principios de la década de los setenta), la apertura de centros de trabajo –caracterizados por absorber mano de obra barata-, el incremento del comercio y servicios, y la intensificación de la agricultura comercial ampliando el mercado local.

⁴⁵ Op. Cit, P. 11

⁴⁶ De acuerdo al trabajo de investigación Tula: El Impacto Social del Proceso de Industrialización, se presenta al proceso de industrialización del municipio en tres etapas: 1ª. (1880-1929), señala la construcción de las primeras empresas industriales en la región; 2ª. (1930-1970) abarca la época del proceso industrial “sustitución de importaciones” en el que las empresas cementeras tienen un auge económico; 3ª. (1970-1986) con el “boom” petrolero se instala una refinería y una termoeléctrica.

REFERENTE HISTÓRICO: COYUNTURA POLÍTICA DE 1988

Durante la coyuntura político electoral de 1988, una parte de la sociedad vislumbro la posibilidad de un cambio a nivel nacional no solo de carácter político, sino económico y social, las condiciones permitían que la oposición contendiera por primera ocasión como una fuerza política real, generadora quizá, de un triunfo en el terreno electoral que conducía al país a un parte aguas político.

Con un escenario en que los resultados favorecerían a la oposición, el sistema político mexicano, fue testigo de su debilidad, la continuidad del régimen priista estaba en entre dicho, los controles monolíticos del poder jugaban su permanencia y la “caída del sistema” el día de la elección fue la muestra mas fehaciente del deterioro del Estado y de su legitimidad. Esta polarización social encontró su cauce en el Partido de la Revolución Democrática, fuerza política que capitalizó en un futuro inmediato este movimiento; a su vez, la propia corriente democratizadora encabezada por Cuauhtemoc Cárdenas y Muñoz Ledo, crearon una fractura al interior del partido oficial, (siendo la fase inicial de lo que posteriormente se convertiría en una crisis orgánica) la cual se extendió a lo largo del país.

Hidalgo históricamente ha mantenido rasgos de un control monopolista del poder a través del partido dominante -PRI-, sin embargo los propios procesos políticos y sociales han modificado esta tendencia, la carencia de una oposición real en materia electoral modifíco esta dinámica en las elecciones presidenciales de 1988.

Los resultados electorales fueron absolutamente significativos, llevándolos a un análisis; a pesar de que el PRI reproduciendo practicas electoreras de uso de la maquinaria estatal, obtuvo un triunfo con una alta votación 273,041 votos equivalente al 64.72%, pese a esto, bajo comparándolo con elecciones anteriores (triunfos de 98.36% en la década de los sesenta) resulta; un parteaguas, por primera vez la hegemonía política en Hidalgo experimenta una fisura que va avanzando progresivamente presentándose bajo formas mas claras.

Los cambios de poder político a nivel municipal son su reflejo, la falta de alternativas y los costos políticos para el PRI han sido la directriz para que se presenten estas variaciones de actores y de fuerzas políticas al frente del poder.⁴⁷

⁴⁷ Es importante destacar que en el año de 1984, el entonces Partido Auténtico de la Revolución Mexicana logra ganar el ayuntamiento de Tlahuelilpan, a pesar de formar junto al PPS y el PST una oposición cómoda al PRI. Datos de la Estadística electoral del IFE indican que en este proceso el PRI obtuvo el 96.02%, mientras que el PAN apenas obtuvo el 1.5% concentrado además en sólo cinco municipios. Tres años después del PARM aumentó el número de municipios bajo su gobierno a tres, al tiempo que el también desaparecido Partido Socialista de los Trabajadores se hacía con un ayuntamiento, según el estudio del CEDE-UAM, esto redujo el número de municipios priístas a 80 a pesar de que acumuló un 96.7% de la votación, mientras que el PAN disminuyó a un raquítrico 0.68%, aunque aumentó su cobertura a 6 municipios

1.- CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO.

c) ESTUDIO CONTEXTUAL

Sistema Económico

En base a la tipología del municipio, Tula de Allende, forma parte de los municipios urbanos, se localiza al poniente de la capital del estado de Hidalgo, cuenta con una superficie que representa el 1.62% de la superficie total estatal. En su territorio se encuentra ubicada la Refinería Miguel Hidalgo de PEMEX y la Termoeléctrica de la Comisión Federal de Electricidad, que surten de energéticos a gran parte de la zona centro del país, principalmente al Distrito Federal y la Zona conurbana del Estado de México, constituyéndose así como uno de los principales municipios de la entidad.

La estructura geográfica de Tula de Allende se determina por sus 52 comunidades, las cuales se identifican por una desigualdad económica y social, a consecuencia del desigual desarrollo económico en el municipio.⁴⁸ Las zonas donde está presente el desarrollo industrial y el impulso del sector comercial y de servicios da las condiciones para que la estructura socioeconómica se manifieste en un mejor nivel de vida, en comparación a comunidades más alejadas del centro donde la carencia de servicios básicos es determinante para aclarar el panorama.

La industrialización no solo ha marcado una línea divisoria en lo social; los ricos y los pobres, sino en el propio espacio territorial esto se ha dado, determinado por las actividades productivas, la zona industrial (sur) y la zona agrícola (norte).

Esta peculiaridad se resume en el beneficio a un sector minoritario de la sociedad y a su vez dejar a las mayorías frente a importantes problemas sociales: alcoholismo, drogadicción, prostitución y pandillerismo.

⁴⁸ Ver Anexo No. 1 LISTADO DE COMUNIDADES

Con una tasa de crecimiento del 2.23% en 1995, el municipio de Tula de Allende Llegó a 82,333 habitantes. En 1995 la población municipal se convierte en urbana, ya que concentra el 85.72% de sus habitantes en 7 áreas urbanas.

Tula cuenta desde el año 2000 con una Población Económicamente Activa (PEA) de 29,635 habitantes, el sector primario ocupa el 13.9%, el secundario el 43.1%, el terciario 37.6% y los rubros de no especificado y de población desocupada el 5.4% y 1.5% respectivamente.⁴⁹

De acuerdo a estos datos, la población ocupada presenta una tendencia mayor hacia las actividades comerciales, industriales y de servicios, sin embargo, es importante mencionar que aún quedando relegadas las actividades agrícolas en las zonas rurales se mantiene como fuente principal para el sustento de la población activa. La distribución de la tierra es mayoritariamente ejidal, seguida en porcentajes mínimos por tierras comunales y pequeña propiedad. Entre los principales cultivos se encuentran el maíz, frijol, trigo, alfalfa, chile serrano, tomate rojo y jitomate.⁵⁰

Por otro lado, uno de las mayores problemáticas que se enfrenta es la inexistente reforestación de los bosques, la tala inmoderada que se presenta se da a consecuencia de la ocupación de estas zonas ya sea para actividades agrícolas o para el desarrollo de los asentamientos humanos.

En el aspecto turístico, su zona arqueológica cuenta con un gran reconocimiento, constituye parte del patrimonio nacional gracias al asentamiento de la cultura tolteca.⁵¹

Parte de su riqueza natural es el Parque Ecológico, que reúne las condiciones para un catálogo de cactáceas por su importante número.

⁴⁹ Censo de Población y Vivienda 2000.

⁵⁰ Fuente: *Cuaderno Estadístico Municipal, Tula de Allende*.

⁵¹ Su principal atractivo son los Atlantes, además de la figura del dios Chac-Mool, el Coatepantli y el Palacio Quemado, donde se encuentra lo más representativo de la cultura. El cerro la Malinche es un área de interés arqueológico, aun no explotado, donde reencuentran imágenes grabadas en piedra. Otro atractivo histórico son 15 capillas y 1 iglesia, construidas en el siglo XVI, además de la Catedral hecha por los Franciscanos dos siglos antes y su Museo Jorge R. Acosta,

Sistema Social

El mosaico de ciudadanos formado en el municipio, como producto de la migración que se origino, resultado del proceso de industrialización, repercutió de manera favorable en la participación política de nuevos actores sociales, pero a su vez de “externalidades” de tipo autoritario como las estructuras corporativistas, de control político.

Adicionalmente a esto, el municipio esta integrado a una región del estado, donde gradualmente la oposición se ha fortalecido y ha generado parte de sus bastones se localicen en la zona.

El municipio se encuentra inmerso dentro de esta tradición histórica donde el control del poder económico y político se subordinaba a un número reducido de familias que por su posición fácilmente se introdujeron en la vida política, conservando su dominio durante décadas al formar parte de la élite política.⁵²

El crecimiento poblacional en el municipio revela su importancia al interior de la entidad, su contribución poblacional en 1970 era de 38,685 habitantes, en 1991 73,713 habitantes y para 1995 de 82,333 habitantes, este incremento poblacional se explica gracias a la relevancia de las actividades económicas de la región. ⁵³

La caracterización de las diferentes zonas del municipio se contempla en cuatro microregiones.

MICROREGION I. Determinada por un patrón de asentamientos urbanos por la conurbación entre la cabecera municipal y las localidades aledañas, considerándose como la principal zona de las actividades comerciales y de servicios, la pequeña industria y el equipamiento de primer orden.

MICROREGION II. Su patrón de asentamiento, semiconcentrado con una mayor influencia de actividades agropecuarias con tendencia a la terciarización y a la industria. Se da el proceso de transformación en las actividades económicas de

⁵² Ver Anexo No. 2: Cronología de autoridades municipales de Tula de Allende.

⁵³ INEGI HIDALGO, Resultados Definitivos IX,X Y XI Censos Generales de Población y Vivienda 1970,1980 Y 1990. Cuaderno Estadístico Municipal, Tula de Allende, Edición 1993.

carácter agropecuario a las extractivas, y en mayor grado al comercio y los servicios; así como micro y pequeña industria.

MICROREGION III. Representa el alto potencial agrícola, su crecimiento urbano se da en forma dispersa, por un patrón de asentamiento urbano rural con un proceso de urbanización medio, con bajo nivel de servicios de equipamiento e infraestructura básica urbana y con tenencia de la tierra ejidal. La carencia en la cobertura de infraestructura y en la prestación servicios básicos esta presente, una intervención que modifique estas condiciones forzosamente plantearía la participación de fuertes inversiones, lo cual no sería poco rentable.

MICROREGION IV. Integra al mayor número de localidades, ninguna contempla la categoría de urbana, se caracterizan por ser las de mayor marginación y atraso en todos los sentidos. La actividad predominante es la agricultura de temporal.

No es casualidad que en esta última región -IV- se presente con mayor magnitud el fenómeno de la migración hacia el centro del país o hacia su frontera norte.

Sistema Político

El municipio se encuentra en una de las zonas industriales mas importantes del estado, al mismo tiempo de mayor concentración de la riqueza, otra característica de la región es el grado de participación política que al menos desde 1988, se ha inclinado por un voto opositor al régimen priísta en elecciones federales pero al mismo tiempo es centro de fuertes élites locales oficialistas lo que hace sumamente complejo el análisis de los actores políticos clave. Esto desarrolla una alta competitividad y participación política lo que explica el fenómeno de alternancia en el poder de las tres fuerzas, mas importantes sucediéndose en el gobierno municipal sin que exista continuidad de algún proyecto político.

El fenómeno de la alternancia se presentó reiteradamente, singularidad que difícilmente se manifiesta en el resto de la entidad. Ésta peculiaridad permitió clarificar a los actores políticos mas dinámicos en el municipio personificados con los dos partidos con mayor fuerza política; el PRI y el PRD que cuentan con rasgos antagónicos en su ideología partidista, toda vez que los sectores políticos y sociales priístas luchan por mantener el control político que históricamente han enarbolado. Por otro lado, las filas opositoras realizan esfuerzos en pro del rompimiento del monopolio del poder municipal, a través de la lucha electoral.

El magisterio es un sector que se caracterizado por la combatividad con que han llevado a cabo sus luchas reivindicativas, y no es extraño que sectores importantes de este gremio den su apoyo bajo ciertas condiciones a candidatos de oposición.

Los medios de comunicación se caracterizan por mostrar parcialidad a favor de los intereses de candidatos oficialistas.

El grupo político de PEMEX y el sector empresarial, juegan un papel determinante en los procesos electorales, sobre todo desde las elecciones de 1997. *“Las donaciones de nuestros militantes y simpatizantes complementan en gran medida al fortalecimiento de nuestras campañas, el apoyo de los empresarios son muestra de la aceptación que este sector tiene ante nuestras propuestas políticas”*.⁵⁴

Por otro lado y debido a la importancia de la región el Gobierno del Estado juega un papel clave a través de coordinaciones regionales, programas sociales y en casi todos los espacios institucionales a favor del PRI. *“Es impresionante la derrama económica que el gobierno del estado gasta durante las campañas electorales y previo a estas con las giras de trabajo que autoridades del gobierno del estado realizan gestionando grandes obras con un fin eminentemente electorero”*.⁵⁵

Sistema Tecnológico

⁵⁴ Entrevista realizada al candidato priísta del proceso electoral. (Noviembre de 1996).

⁵⁵ Entrevista realizada al Lic. Ricardo Baptista González.. Presidente Municipal. (1997-2000).

La infraestructura del Municipio si bien tiene deficiencias estructurales se encuentra por encima de la media en el resto del estado, Tula de Allende tiene acceso carretero a la capital del estado y al Distrito Federal, lo que desarrolla una dinámica especial con menos dependencia de la capital del estado que otras regiones en Hidalgo.

El proceso de industrialización puede clasificarse en 3 etapas:

-1º Etapa, comprende de 1880 a 1929, con la construcción de empresas industriales., la

-2º Etapa, comprende de 1930 a 1970, caracterizado por el auge económico de las empresas cementeras, y finalmente la

-3º Etapa de 1970 a 1986 con la instalación de la Refinería y la termoeléctrica.

Este fenómeno de enclave se encuadra en este municipio con la instalación de la Refinería “Miguel Hidalgo” y la Central Termoeléctrica “Francisco Pérez Ríos” en el año de 1972. Por otro lado las empresas Cementeras que a pesar de no ubicarse en el municipio tienen un impacto multiplicador en la región.

ACTORES CLAVE

(Steckholders Externos)

Por otro lado *“las estrategias de las organizaciones públicas, diferentes de las estrategias del sector privado, son creadas en respuesta a una variedad de señales competitivas que emanan de un complejo político, económico, legal, de*

estructuras organizacionales, procesos y relaciones. Externamente estas señales pueden tomar la forma de demandas de los stakeholders claves, instrucciones de dirigentes políticos o estatutos legales”.⁵⁶

Dentro de los actores clave encontramos a los empresarios cementeros, petroleros, el magisterio, organizaciones profesionales, organizaciones sociales-

⁵⁶ Arellano Gault, David (2004). Op. Cit. pp. 172.

corporativas, los medios de comunicación locales, líderes políticos locales, el gobierno estatal, sindicatos y cooperativas.

Dentro de este análisis se puede observar cómo *“los grupos de interés interactúan y compiten en el escenario gubernamental, buscan ventajas y las preferencias de los individuos que los forman los grupos de interés ciertamente promueven el derecho de los ciudadanos a “organizarse para sacar adelante sus intereses” en el mercado gubernamental”*.⁵⁷

Estudio interno

Dentro del análisis del estudio interno se debe contemplar *“... el estado del ambiente psicológico organizacional y ubicar la estructura de poder en el interior de la organización y sus unidades, y considerar las vinculaciones orgánicas existentes entre éstas. En fin, es conocer la capacidad de respuesta de los grupos internos para reaccionar – favorable o desfavorablemente- ante determinadas circunstancias, tanto en términos de comportamiento como de información.”*⁵⁸

Sistemas Humanos, Financieros, mercadológicos, productivo y de control.⁵⁹

Para los gobiernos el lograr un Municipio capaz de *“...asumirse como un actor e impulsor decisivo del desarrollo local... escuela y un espacio constructor de una nueva cultura democrática de amplia participación social y efectivamente próxima a las demandas y necesidades de sus ciudadanos...”*⁶⁰, se convierte en un modelo de desarrollo sin embargo este ideal, tiene que enfrentar a los elementos externos y además a la propia capacidad de la organización para responder a las demandas de la ciudadanía.

⁵⁷ Frederickson H. George, “Hacia una teoría del público” en Revista Gestión y política pública Vol. 1 No. 1 Segundo Semestre. Pp. 8
[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.I No.I 2dosem/FHG Vol.I No.I 2dosem.pdf.pdf]

⁵⁸ Arellano Gault, David (2004), op. cit. pp. 92.

⁵⁹ Temas que se complementan en el siguiente capítulo.

⁶⁰ Baptista González Ricardo (1999) en Memoria, *Un municipio libre para un nuevo milenio*. II Foro Municipal del Parlamento Latinoamericano. Comisión para el fortalecimiento Municipal. Cámara de Diputados LVII Legislatura.

En nuestro caso de estudio los cambios políticos detonan cambios en el sistema humano, con la llegada del PRI, se fortalece el aparato administrativo, cambiando las políticas de recursos humanos, iniciando con la dotación de uniformes, aplicando sistemas de estímulos y capacitación, es decir en general se dotó de una mayor atención de las necesidades de los trabajadores, mejorando las relaciones humanas y ampliando la productividad de los trabajadores.

El sistema financiero es una debilidad dado el carácter discrecional y poco transparente de su manejo, pues los informes oficiales no pudieron compararse con los informes por cada dirección. En el sistema mercadológico, productivo y de control, se reportaron avances, mejorando la relación entre el gobierno y la ciudadanía, eficientizando procesos internos, tanto de la promoción del municipio, en la región en la Ciudad de México e incluso en algunas ciudades de los Estados Unidos, ampliando la cobertura del municipio a la gestión de becas, publicaciones literarias y exposiciones culturales. Hubo avances también en la utilización de herramientas tecnológicas, principalmente la creación de una página web del municipio.

ACTORES CLAVE (STECKHOLDERS INTERNOS)

El principal actor interno fue el Presidente Municipal, mientras que en aparato burocrático existieron tres direcciones clave: la de planeación, dirección de educación y cultura y la oficialía mayor, el sindicato era un grupo de presión negociante que en el periodo estudiado fue funcional a la organización.

2.- ESTUDIO DE CASO DE UNA GESTIÓN INNOVADORA

ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL

Los gobiernos municipales se enfrentan retos crecientes que obligan cambios reactivos que transformen su estructura organizacional y le permitan solucionar los problemas que la ciudadanía considera problemas públicos. La falta de solución de estas problemáticas conducen una mayor polarización social, y contribuyen al círculo perverso del descrédito del gobierno local, que se manifiesta en apatía de la ciudadanía y viceversa; las exigencias son cada vez más sofisticadas y se entrelazan con rezagos ancestrales, la creciente insatisfacción de las necesidades obliga a los nuevos gobiernos a replantearse políticas y formas de gobierno que permitan dicha transformación.

Sin embargo se hace imposible plantear “recetas” que pretendan establecer políticas centrales y determinantes para dar una solución, “estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política”.⁶¹

Ante un panorama de crisis generalizada en lo social, económico y político surgen las interrogantes de como resolver algo que vas mas allá de un problema de estilos en las políticas publicas, sino de perspectiva de transformación social.

“Una organización pública también es un creador de significado social: defiende o actúa a fin de reducir o igualar las desigualdades, imponiendo sobre los individuos algunas cargas para crear una sociedad mas justa. Olvidar este aspecto importante de las acciones públicas es olvidar la naturaleza política de las organizaciones publicas y una parte importante del

⁶¹ Aguilar Villanueva, Luis F, *de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, D. F. México 2003. Pp.30.

debate: las organizaciones publicas son instituciones sociales, defendidas y atacadas por intereses sociales”.⁶²

Esto ha orientado –en un proceso lento- a la administración a ir desarrollándose, trazando nuevas estrategias, donde elementos como la eficiencia, eficacia y legitimidad son categóricos; *“la eficiencia, como prerrequisito de supervivencia, como método de análisis en la relación insumo/producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la eficacia, como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente y la legitimidad, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación que introduce permanente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar”*.⁶³

La Administración Pública como objeto de estudio resulta de un largo proceso histórico donde la actividad gubernamental ha sido el centro de atención para lograr la estabilidad, expansión y desarrollo de los gobiernos”.⁶⁴ Además, entendida conceptualmente como *“un conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos técnicos y científicos para estudiar, analizar y planear los propósitos y la fenomenología del gobierno (satisfacer al pueblo; deber ser/ser)”*,⁶⁵ se legitima formalmente como una rama ejecutiva del Estado en el artículo 89 constitucional, a su vez que el máximo ordenamiento jurídico señala en su artículo 133 constitucional que “la Administración Pública Interior de los Municipios, se ejercerá por los

⁶² Cabrero Mendoza Enrique, Arellano Gault David. (2005). La Nueva Gestión Publica y su Teoría de la Organización: ¿Son argumentos antineoliberales? Justicia y Equidad en el debate Organizacional Publico. Gestión y Política Publica Volumen XIV. Numero 3. II Semestre, p. 608.

⁶³ Cabrero Mendoza Enrique, Nava Campos Gabriela (2000). *Gerencia Pública Municipal*. Conceptos básicos y estudios de caso. D. F. México. Miguel Ángel Porrúa – CIDE.

⁶⁴ *Administración Publica*

⁶⁵ *Principios de Administración Publica*

ayuntamientos, los presidentes municipales, los jueces menores municipales y jueces populares”.

El régimen municipal en México se fundamenta de los Planes de Desarrollo Municipal, entendidos estos como premisas fundamentales para lograr un mayor desarrollo del municipio. Retomando la normatividad, al inicio de la administración 2000-2003, el presidente municipal, el Lic. José Guadalupe Rodríguez Cruz presentó su Plan de Desarrollo Municipal.

Las nuevas condiciones del municipio deben llevar a definiciones municipales que rebasen las ya propuestas tradicionales, las expectativas de gobierno deben superar la periodicidad del trienio; trazar perspectivas a futuro, conducirá a una valoración más integral del tipo de municipio que se quiere y requiere, que estas proyecciones se conviertan en procesos reales de transformación y que se manifiesten como procesos dinamizadores del desarrollo económico y social que estimulen un cambio social, disminuyendo los índices de pobreza, elevando el nivel de vida de la población y hacer que el gobierno cumpla con su tarea histórica, ser un verdadero mecanismo que dignifique de manera integral la vida del pueblo.

Los ejes rectores plasmados en este Plan de Desarrollo Municipal, se orientaron en materia económica y social a “dinamizar la economía como palanca para un desarrollo social más justo, requiriendo para activar el desarrollo del municipio: Incidir en la ampliación selectiva de la infraestructura y obras especiales, apoyar la modernización económica, impulsar la rehabilitación del campo, controlar y vigilar que el crecimiento urbano tenga el mínimo impacto ambiental, modernizar las comunicaciones y transportes, ampliar y mejorar la infraestructura de los servicios públicos y mejorar la actualización de los sistemas productivos, educativo y de salud.”⁶⁶

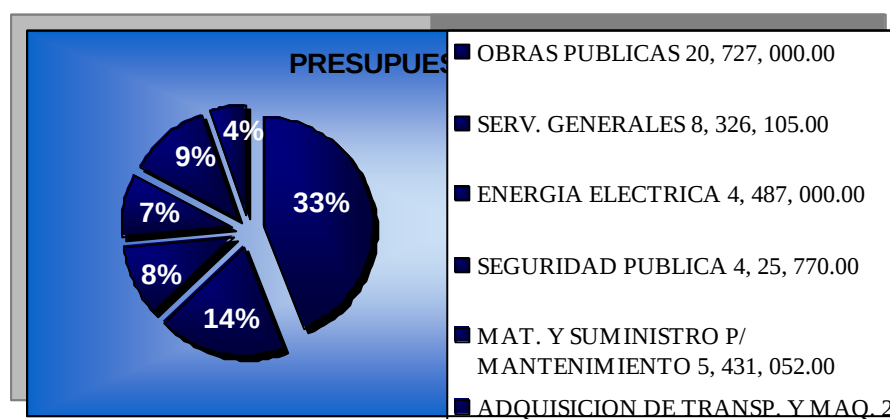
⁶⁶ Plan de Desarrollo Municipal de Tula de Allende, Hgo., 2000-2003.

“Este Plan se basa en un esquema de Planeación Estratégica, estructurado a partir de una normatividad, el cual plantea objetivos y establece prioridades de desarrollo, consolidándose como un instrumento rector y estratégico para eliminar desequilibrios en la dotación de equipamiento y los servicios públicos, y así alcanzar un mejoramiento integral de las condiciones de vida de los sectores más marginados del municipio”.⁶⁷ -Parte del contenido del Plan contemplo las demandas expuestas durante el periodo de campaña, junto con los foros de consulta organizados concretamente para este fin-.

ADMINISTRACION Y FINANZAS

La intención de este apartado sobre la cuestión financiera es dar a conocer lo poco que en la materia se logró obtener de información. Parte de las limitantes de a presente investigación fue la discrecionalidad hacia este rubro.

El presupuesto municipal ejercido durante el primer año de gobierno fue de 62 millones 710 mil 621 pesos, los cuales se distribuyeron de acuerdo al esquema que se expone. El presupuesto ejercido hacia obras publicas, servicios generales, energía eléctrica, seguridad pública, materiales de suministro para mantenimiento y adquisiciones de transporte y maquinaria representaron el 75% del presupuesto, el resto se designo a programas, acciones y gastos de gobierno.

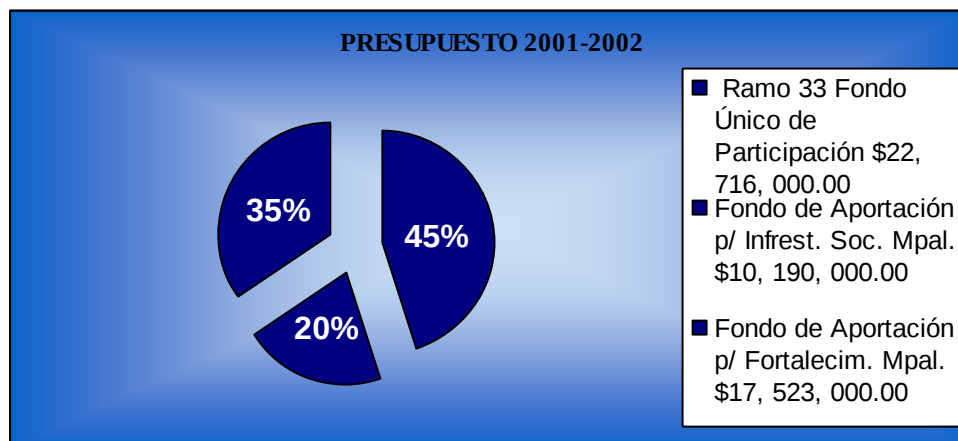


⁶⁷ Entrevista realizada a Rodríguez Cruz José Guadalupe. Presidente Municipal de Tula de Allende. 2000-2003.

A través de gestiones con el gobierno del estado se elevó el presupuesto por más de 10 millones de pesos al presupuesto aprobado de 52 millones 47 mil pesos. Los apoyos extraordinarios fueron 8 millones 200 mil pesos y por ingresos propios 1 millón 986 mil pesos. Durante el ejercicio fiscal 2001 se obtuvieron ingresos del Ramo 33 del Fondo Único de Participación por un monto de 22 millones 716 mil pesos para gastos de operación e inversión.

En Fondo de Aportación para la infraestructura social municipal se destinaron 10 millones 190 mil pesos y para el Fondo de Aportación para el fortalecimiento municipal 17 millones 523 mil pesos, lo que hace un total de 50 millones 429 mil pesos de recursos etiquetados.

Dentro de los ingresos propios se logró una recaudación de 16 millones 26 mil pesos que representó un incremento del 12 por ciento con respecto al ejercicio anterior y del 50 por ciento con respecto a 1999. Este año se gestionaron recursos extraordinarios por un monto aproximado de 24 millones de pesos. Por concepto de pago de impuesto predial se recabaron 7 millones 267 mil pesos, por concepto de trámites en el catastro municipal ingresaron al municipio 1 millón 711 mil pesos.



El presupuesto para el último periodo de administración fue de \$78, 000, 000.00, de los cuales 18 millones de pesos fueron destinados para recursos propios y 26 millones de pesos para apoyos extraordinarios.

*“Sin embargo, uno de los retos mas grandes que enfrentamos al inicio de la administración fue el adeudo del gobierno anterior por mas de 5 millones de pesos con la compañía de Luz por consumo de energía, solucionándolo a través de negociaciones con la compañía, logrando reducir la deuda a menos de la mitad”*⁶⁸.

ESTRUCTURA MUNICIPAL

“Todo sistema complejo tiende a dividirse en subsistemas para cumplir mejor sus funciones. Principio en que se sustenta el municipio como subsistema o unidad natural administrativa y política del estado.”⁶⁹

La estructura organizacional del Ayuntamiento fue muy amplia, contaba con una importante cantidad de direcciones y subdirecciones para respaldar el funcionamiento de la administración, por la importancia de sus acciones y su efecto en el desarrollo del gobierno municipal tanto al interior como al exterior del gobierno municipal se enunciara las más representativas.⁷⁰

El Cabildo se integro por catorce regidores, el presidente municipal y un síndico procurador. El Ayuntamiento, *“como cuerpo colegiado con personalidad jurídica, deliberante y plural”*⁷¹, conformó una estructura a través de una serie de Comisiones, entre las funciones mas significativas fue la implantación de una reglamentación que contemplo 7 Reglamentos Municipales.⁷²

⁶⁸ Lic. José Guadalupe Rodríguez Cruz. Presidente municipal, 2000-2003.

⁶⁹ Meyer Lorenzo, *El Municipio Mexicano al final del siglo XX. Historia, Obstáculos y Posibilidades*.

⁷⁰ Ver Anexo No. 3. Organigrama del Ayuntamiento.

⁷¹ Ley Orgánica Municipal.

⁷² Las Comisiones son: Hacienda Municipal- Gobernación, Bandos, Reglamentos y Circulares- Salud y Sanidad-Policía Preventiva, Tránsito y Vialidad- Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regulación de la Tenencia de la Tierra- Educación, Cultura y Fomento Deportivo- Protección Civil- Derechos Humanos y Prevención Social-Rastro Municipal- Agua Potable y Alcantarillado- Alumbrado Público- Calles, Parques y Jardines- Limpias- Panteones- Comercio y Mercados- Espectáculos Públicos- protección y Control del Patrimonio Municipal- Ecología y

“La habilidad gerencial mas valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la planeación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen ser desanimados o suprimidos por la rigidez del diseño y de los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para elaborar y administrar simultáneamente y para probar de manera continua nuevas ideas y métodos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentren”.⁷³

LA INNOVACIÓN EN EL MUNICIPIO DE TULA DE ALLENDE

Diversas han sido las experiencias municipales innovadoras en varios países del mundo, en México se han hecho importantes esfuerzos por rescatar estas experiencias con la finalidad de mejorar los gobiernos locales a través de optimizar los procesos de gestión publica; en el estado de Hidalgo la mayoría de los gobiernos municipales a lo largo de los años se han gobernado por gobiernos provenientes del Partido Revolucionario Institucional, esta condición de “herencia de poder” hizo que las administraciones municipales poco sirvieran para eficientizar las estructuras organizacionales, e impulsar un desarrollo que verdaderamente respondiera a las necesidades de las mayorías, la visión de ser gobierno se supeditaba a mantener el control del poder político; sin embargo la llegada de la oposición a los espacios de gobierno ha sido una variable importante en este procesos de cambio, esta nueva dinámica de competitividad ha obligado a los nuevos gobiernos ha ir modificando las formas de gobierno anterior.

Desarrollo Urbano- Registro del Estado Familiar- Ferias y Celebraciones y Turismo, Fomento Cooperativo y Electrificaciones.

⁷³ Rondinelli Dennis A, Development Projects as Policy Experiments an Adaptive Approach to Development Administration, Nueva York, 1983, p. 39. Citado en Kliksberg Bernardo, Como Reformar el Estado para la lucha contra la Pobreza. Gestión y Política Pública. vol. I, num, 1, Julio – Diciembre 1992, p 45.

El estudio de caso de innovación municipal del municipio de Tula de Allende que a continuación se expone no tiene la intención de ser una reproducción de determinado caso de innovación, no sigue un esquema preestablecido, en realidad es producto de la propuesta de gobierno del presidente municipal del periodo 2000-2003, el Lic. José Guadalupe Rodríguez de Cruz, en un sentido más empírico, con el objetivo de gobernar de una forma distinta a lo tradicional.

Este proyecto de gobierno forma parte de las nuevas experiencias de innovación, contuvo diversos aspectos innovadores, los cuales contemplaron aspectos externos e internos de la administración –en el funcionamiento de la estructura organizacional y que tuvo un efecto importante entre los empleados de gobierno-.

Para la presentación de este estudio de caso nos apoyamos de la citada propuesta metodológica de Enrique Cabrero de Niveles de Profundidad de la Innovación, la cual contempla cuatro niveles: Funcional, Estructural, Comportamental y Relacional.

AYUNTAMIENTO

-NIVEL ESTRUCTURAL

Frente a la necesidad de legitimar la regulación y funcionamiento de la administración pública municipal, se decretaron una serie de reglamentos de orden público y de observancia general y obligatoria para las autoridades, dependencias y organismos. En este caso la sola elaboración de reglamentos se constituyó como una innovación frente al vacío jurídico que por años existió. Los reglamentos decretados fueron el de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, el de Comercio, Prestación de Servicios y Espectáculos, el de Ecología, el de Obras Públicas, el del Rastro Municipal, el de Servicios Públicos, el de Protección Civil y el reglamento

Interior de Sesiones del Ayuntamiento.⁷⁴ “Así fue posible el debate de una nueva reglamentación municipal, concluyendo un trabajo que no tiene hasta ahora punto de comparación en la historia de la vida municipal de Tula”.⁷⁵

PRESIDENTE MUNICIPAL

- NIVEL FUNCIONAL

Las acciones de más relevancia impulsadas por el presidente municipal, se orientaron en dos sentidos, uno de ellos encaminado a robustecer la estructura interna del gobierno y la segunda enfocada a la gestión de su administración.

El slogan de gobierno fue “En Tula, lo que hacemos juntos... ¡Cuénta!”. De esta forma se constituyeron 11 comités ciudadanos con el objetivo de que la ciudadanía jugara un papel primordial en la ejecución de las políticas públicas.

La propia conformación de los Comités de Participación Ciudadana, fueron una propuesta totalmente distinta, revelaron un avance significativo en materia de participación ciudadana que anteriormente no existía.⁷⁶ Funcionaron como los ejes básicos de la política de gobierno al exterior, formalmente se convirtieron en los mecanismos de participación ciudadana y de vinculación con el gobierno.⁷⁷

- NIVEL ESTRUCTURAL

Frente a la necesidad de legitimar la regulación y funcionamiento de la administración del municipio, el presidente municipal presentó una serie de

⁷⁴ Bando de Gobierno Municipal. Publicado en el Periódico Oficial del gobierno del estado. (31 de Julio de 1995).

⁷⁵ Lic. Rodríguez Cruz José Guadalupe. III Informe de Gobierno. (2003). -Material Videograbado-.

⁷⁶ Ver Anexo 4 . Cuadro de Comités de Participación Ciudadana.

⁷⁷ Se conformaron 111 comités compuestos con 600 ciudadanos, 93 comités con 558 ciudadanos y 123 comités con 842 ciudadanos, por cada año respectivamente. FUENTE: I, II, y III Informes Municipales.

propuestas al Ayuntamiento para la creación de los reglamentos anteriormente mencionados.

Con la intención de fortalecer y mejorar el sistema administrativo, el presidente amplió su estructura de gobierno al crear la Oficina de la Contraloría Municipal, como organismo administrativo facultado para vigilar la hacienda pública y el desempeño de las diferentes áreas del gobierno local.

Fusionó la Dirección de Reglamentos y Espectáculos con la de Comercio, con la perspectiva de unificar esfuerzos en lo referente a la actividad comercial.

-NIVEL COMPORTAMENTAL

Para el ejecutivo municipal la participación ciudadana fue uno de los pilares para su administración, la idea de hacerlos partícipes directos de los procesos de solución de sus problemáticas sociales, a través de una nueva cultura de concientización y participación ciudadana.

-NIVEL RELACIONAL

Como un mecanismo que nutriera esta correlación gobierno-sociedad y mantuviera a las autoridades municipales atentas a las demandas más sentidas de la población, se efectuaron periódicamente audiencias públicas⁷⁸ que giraban en torno al programa “Jueves de Audiencia Ciudadana”, el cual en el último año de gestión se coordinó con el programa “El Gobierno Municipal en tu Comunidad”.

“El presidente municipal junto con miembros del Ayuntamiento y de la sociedad acudió cada fin de semana a las comunidades con la finalidad de avalar y evaluar los trabajos en materia de obras públicas”.⁷⁹

⁷⁸ Audiencias Públicas del Presidente Municipal: Primer año 1,600 audiencias. Segundo año 1,700 audiencias. Tercer año 2,000 audiencias. (Presidente Municipal). Además de 1500 audiencias extra del Secretario Municipal. FUENTE: Informes Municipales (2000-2003).

⁷⁹ II Informe de Gobierno 2000-2003.

Al Incorporarse el municipio de Tula de Allende a la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), el presidente municipal ocupó el cargo de vicepresidente de programas sociales y del comité de vigilancia. Este hecho facilitó la coordinación de redes de comunicación directa con autoridades municipales de distintas entidades.⁸⁰

Se formalizó el Convenio de la Asociación Pro Mujer México y la Asamblea Nacional de Propietarios Rurales.

A consecuencia del cierre definitivo de la Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la entidad, el gobierno municipal mantuvo hasta su segundo año de gestión un Convenio.

Se establecieron vínculos en el extranjero entre el presidente municipal y autoridades de los estados de Filadelfia y California.

Las relaciones con California permitieron el acceso a estudiantes reconocidos del municipio a tener una estadía en el lugar. Ahí mismo se conformó el primer Club Oriundo de Tula de Allende, con aproximadamente 200 originarios del municipio, con el propósito de tener una estructura en el extranjero que resguarde –defienda- sus derechos.⁸¹ Se realizó una visita al estado de Filadelfia, en Estados Unidos para valorar sistemas novedosos en el área del catastro municipal.

Por otra parte, el presidente municipal asistió a 2 congresos internacionales - de alcaldes-, su participación giro en torno a *“La Autonomía Financiera de los Municipios, la Reelección de los Alcaldes y la Ampliación el periodo de Gobierno”*.

CONTRALORIA MUNICIPAL

- NIVEL FUNCIONAL

La Contraloría Municipal como organismo administrativo facultado para vigilar la hacienda pública, tenía como tarea el fiscalizar las diferentes acciones al interior

⁸⁰ Entrevista realizada al Lic. José Guadalupe Rodríguez Cruz. Presidente Municipal. (2000-2003).

⁸¹ Con la visita del ejecutivo municipal se integró el primer Club de Oriundos de Tula de Allende en los Estados Unidos.

de la administración que se encontraban relacionadas con el manejo de los recursos financieros.

*“Para fomentar una cultura de denuncia pública permanente se presentaron ante el ayuntamiento la cuenta corriente de la administración y se publicó el estado financiero en los diferentes medios de comunicación”.*⁸² Además, se instaló un Módulo en el Palacio Municipal para la recepción de quejas, denuncias y sugerencias y orientación acerca de los diferentes trámites, contando con un buzón de opiniones y línea telefónica directa para este cometido.

-NIVEL COMPORTAMENTAL

“En el rubro financiero, la estrategia sobre como desempeñar el manejo de los recursos fue el reproducir entre los funcionarios responsables del área, una actitud de eficiencia y responsabilidad sobre el desempeño de esta tarea”.⁸³

DIRECCION DE EDUCACION, CULTURA Y COMUNICACIÓN

- NIVEL FUNCIONAL

*“La difusión de las diversas tareas del gobierno local fue la clave para mantenernos con estrecha comunicación con todos”.*⁸⁴

Esta dirección fue de las mas relevantes para el gobierno durante todo el trienio, de la mayoría de las funciones del gobierno tuvieron una vinculación con esta área, de manera permanente se dio a conocer todo lo referente a las actividades gubernamentales.

En esta instancia se determino una importante estrategia política mediante una fuerte difusión que no se limitaba tan solo a “dar a conocer” de las acciones, sino que se convirtió en un puente que fortaleció la relación del gobierno con la población.

⁸² Entrevista realizada a Rodríguez Cruz José Guadalupe. Presidente Municipal. (2000-2003).

⁸³ Entrevista realizada al Lic. Rodríguez Cruz José Guadalupe, Presidente Municipal. (2000-2003).

⁸⁴ Entrevista realizada al Lic. Rodríguez Cruz José Guadalupe, Presidente Municipal. (2000-2003).

Durante el primer año de gobierno se difundieron diariamente boletines informativos del desarrollo de la gestión municipal.

Para los siguientes dos años de gobierno se editó la gaceta mensual “Nuestro Municipio, Hoy”, la cual destaca lo más sobresaliente del quehacer gubernamental, además de la edición de publicaciones especiales – de áreas como la de Tesorería y Obras Públicas-. Al mismo tiempo se aplicó un programa Integral de Atención Ciudadana con la finalidad de conjuntar las demandas sociales.

De manera complementaria se realizaron dos transmisiones radiales al mes, a través del programa “Un Municipio en Marcha”, esta vía de comunicación consolidó aun más el esfuerzo del gobierno por divulgar los trabajos municipales, y la correlación con la gente.

Otra acción significativa fue la apertura a mayores fronteras de la promoción y difusión del municipio y su gobierno, con la instalación de la página web del gobierno municipal –www.tuladeallende.gob.mx-.

-NIVEL ESTRUCTURAL

Desde el inicio de la administración se realizaron acciones para impulsar de manera importante a los rubros de educación, cultura y recreación. De esta manera se llevaron a cabo construcciones importantes de centros educativos: el

Colegio de Bachilleres y tres telesecundarias, -dejando en trámite la construcción del ICATHI-.

Por otro lado, se acrecentó el patrimonio de la sala histórica de la ciudad al dotarla con restos óseos de animales prehispánicos y un colmillo de mamut. Y se concluyó el proyecto de la Plaza Ferrocarriles -antigua estación del tren-, estableciéndose como el espacio de la nueva biblioteca municipal.

-NIVEL COMPORTAMENTAL

“Las bases para el desarrollo de la sociedad se fincan en el nivel de cultura y educación con el que se cuente”.⁸⁵

Algunas acciones de esta dirección se dirigieron en la búsqueda de diferentes acciones para el desarrollo cultural, cívico y artístico de los pobladores. Se impulsaron una serie de programas formativos, culturales y de recreación entre la comunidad, teniendo la visión de que la cultura y educación son fuentes del desarrollo. Programas como: “Ven Conoce Tula, Nuestra Ciudad”, “Domingos Culturales”, “Tula... Bailas”, “Espacios Alternativos de Entretenimiento”, “Jueves de Arte y Cultura” y “Domingos Musicales”, promovieron una mayor convivencia social.

El fomento a la lectura como tarea relevante hizo que se llevaran a cabo a través de las bibliotecas del municipio talleres, cursos y conferencias. Además de dejar una contribución al acervo cultural y bibliográfico del municipio con la edición de cuatro publicaciones: “La Cultura Popular de Tula”, del autor Máximo Martínez, “Tula su Historia”, elaborado por un grupo de funcionarios municipales, coordinados por José Antonio Sambrano, así mismo, “La Memoria de las Obras y Acciones” del gobierno municipal y el “Compendio de los Nuevos Reglamentos Municipales”.

-NIVEL RELACIONAL

En colaboración con el Canal 22, se llevo a cabo un Convenio para la realización del video “Tula... Espejo del Cielo”, cuya producción tendría una difusión a nivel internacional, en pro del rescate de la visión de Tula, como la cumbre cultural de la civilización precortesiana.

OFICIALIA MAYOR

-NIVEL FUNCIONAL

Esta área tuvo un papel notable al interior de la administración, conscientes de la necesidad de estimular una verdadera atención hacia los trabajadores municipales,

⁸⁵ Lic. Marlene Godínez Pineda. Directora de Educación, Cultura y Recreación. II Informe. (2002).

planteando un mayor acercamiento e identificación con toda la plantilla de trabajadores, visto esto como uno de los grandes compromisos y retos del gobierno.⁸⁶

En este sentido se motivo la posibilidad de fomentar la integración familiar y la superación personal y profesional de cada trabajador, de esta forma se modificaron los horarios de atención a la ciudadanía y se instalaron guardias de atención para los horarios de as tardes y fines de semana.

Como una forma de lograr cierta identidad en las funciones que realizaba cada empleado y como una manera de facilitar una mayor identificación entre los propios trabajadores y la ciudadanía se otorgaron tanto a los funcionarios e integrantes del ayuntamiento uniformes de trabajo.

En materia laboral, a los trabajadores de la presidencia se les otorgo de manera anual un incremento del 10% en sus salarios.

-NIVEL COMPORTAMENTAL

“La idea fue lograr una mayor profesionalización del trabajo, lo cual se vería reflejado en los resultados de las acciones hacia la gente, reduciendo trámites burocráticos, pero también contribuyendo a que la plantilla de trabajadores este consciente de la importancia de su trabajo y que con esto se logre construir un mejor ambiente laboral”.⁸⁷

A través de este órgano se efectuaron dos cursos de capacitación, uno dirigido a los funcionarios: “Excelencia Directiva” y “Redacción Ejecutiva” y el otro al personal administrativo: “Actualización Secretarial”.

⁸⁶ La plantilla de trabajadores municipales se conformaba de 460 empleados, contemplando a los sindicalizados, e confianza y temporales.

⁸⁷ Entrevista realizada al Lic. Luis E. Monroy Miranda. Oficial Mayor, 2000-2003.

Además el esfuerzo de los trabajadores fue incentivado al aplicar una política donde de manera mensual se hacia un reconocimiento a los empleados más destacados.

DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO

-NIVEL FUNCIONAL

Desde el inicio de la administración se reforzaron acciones en materia de seguridad pública, fortaleciendo a la corporación al aumentar casi al doble la cantidad de elementos que se encontraban en la administración anterior.

Se creó el Consejo de Vialidad y Transporte con el fin de hacer partícipes de las soluciones del problema de la vialidad a la comunidad. A su vez, se conformó el Agrupamiento Juvenil en apoyo a la Vialidad y el Turismo.

Dispuestos a fortalecer el turismo se cuenta con un área de atención general del sistema nacional de información sobre seguridad pública. *“Tula se convirtió en el primer municipio de la entidad en ser debidamente certificado en este programa que administra, coordina y supervisa la información sobre la seguridad pública”*.⁸⁸

-NIVEL COMPORTAMENTAL

Conscientes de la responsabilidad de mantener la seguridad en el municipio, la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito impulsó la profesionalización de los de los oficiales, por medio de capacitación teórico jurídicas, prácticas policíacas mas efectivas y el fomento de valores éticos; además los elementos de la corporación fueron periódicamente evaluados en los aspectos físico, medico toxicológico,

⁸⁸ Entrevista realizada al Lic. Rodríguez Cruz José Guadalupe, Presidente Municipal. (2000-2003).

psicosométrico y habilidades; a través del Centro Nacional de Evaluación – CENEVAL- para el desarrollo de sus tareas.

DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS Y ECOLOGIA

- NIVEL FUNCIONAL

Se instituyó el Sistema de Calidad, que permitió la Certificación del Área de Limpias bajo la Norma ISO 9001-2000. Con la perspectiva inicial del gobierno de optimizar el servicio de limpias para satisfacer plenamente la demanda ciudadana, se optó por lanzar una estrategia de crear una conciencia ciudadana respaldada en el slogan “Una Ciudad Limpia no es la que más barre, sino la que menos ensucia”.

-NIVEL COMPORTAMENTAL

El programa “Municipio Limpio Tarea de Todos”, tuvo como propósito diseñar una política de mejoramiento de la ciudad, de lograr una nueva imagen enfocada a impulsar una ciudad limpia. Con la campaña ecológica “Sembremos hoy para el Tula de Mañana” se conmemoró el “Día del Árbol” y se creó su Monumento como un símbolo que promoviera la educación ambiental. Además, esta dirección coordinó cursos de normatividad ambiental.

-NIVEL RELACIONAL

El municipio quedó integrado a la Red Hidalguense de Manejo de Residuos.

DIRECCION DE PREDIAL Y TRASLADO DE DOMINIO

- NIVEL FUNCIONAL

Con el propósito de actualizar el padrón del impuesto predial se efectuaron una serie de acciones: se llevó a cabo un proceso de modernización bajo sistemas

informáticos, con la finalidad de elevar la calidad del servicio, contando con la asesoría de la empresa Bentley y del Instituto de Vivienda , Desarrollo Humano y Asentamientos Humanos.

-NIVEL RELACIONAL

Con autorización del Ayuntamiento se llevó a cabo la firma de un Convenio con INVIDAH, con el objetivo de actualizar el padrón catastral como base para la planeación del crecimiento urbano del municipio.

REGISTRO DEL ESTADO FAMILIAR

- NIVEL FUNCIONAL

Conscientes de la necesidad de eficientizar los procedimientos administrativos, se decidió incluir en esta área procesos informáticos que permitieran la modernización administrativa y la automatización del programa de captura de datos, del cual se ingresaron los registros desde el año de 1930 hasta 1970.

-NIVEL ESTRUCTURAL

Se estableció la ventanilla para el trámite de la Clave Única de Registro de Población (CURP).

DIRECCION DE PLANEACION

- NIVEL ESTRUCTURAL

Frente a la necesidad de legitimar la regulación y funcionamiento de la administración del municipio, el presidente municipal presentó una serie de

propuestas al Ayuntamiento para la creación de los reglamentos anteriormente mencionados.

Con la intención de fortalecer y mejorar el sistema administrativo, el presidente amplió su estructura de gobierno al crear la Oficina de la Contraloría Municipal, como organismo administrativo facultado para vigilar la hacienda pública y el desempeño de las diferentes áreas del gobierno local.

Fusionó la Dirección de Reglamentos y Espectáculos con la de Comercio, con la perspectiva de unificar esfuerzos en lo referente a la actividad comercial.

Se elaboró el plan de desarrollo urbano turístico de Tula, con el financiamiento de Banobras y el apoyo técnico de Fonatur, y trazar así, las estrategias a seguir en el desarrollo urbano y turístico para los próximos años.

-NIVEL COMPORTAMENTAL

La política que esta dirección planteó fue que todos los proyectos puestos en marcha tuvieron como ejes rectores los principios de unidad, responsabilidad compartida y planificación ordenada. *“Solo de esta manera lograríamos que los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Municipal se hicieran una realidad, sobre esta dirección se sentó gran parte de la responsabilidad de la administración, respetando la independencia de cada área, nosotros dimos una dirección general del tipo de gobierno que quisimos aportar al municipio”*.⁸⁹

SISTEMA DIF MUNICIPAL

-NIVEL ESTRUCTURAL

Con la finalidad de brindar una mejor calidad de vida a las personas con capacidades especiales pertenecientes a la región, diferentes centros de ayuda y

⁸⁹ Entrevista realizada a C. Eduardo Cardoza Hernández. Director de Planeación, 2000-2003.

readaptación. Estas obras son de los aspectos más importantes del DIF municipal, no sólo por la infraestructura misma, sino por el propósito que cumple, mayoritariamente entre la comunidad mas pobre. Permitiendo este tipo de proyectos la continuidad de su función. Se construyeron el Centro de Rehabilitación Básica, - instalaciones que cuentan con el apoyo de los DIF nacional y estatal-. Asimismo, la Unidad Básica de Rehabilitación, el Centro de Integración Juvenil, el Centro de Atención Infantil Comunitario y el Centro de Convivencia para Pensionados y Jubilados.

DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO

-NIVEL ESTRUCTURAL

Por la importancia que representa el municipio de Tula de Allende a nivel nacional por su zona arqueológica, se planeo el fortalecimiento del turismo, realizando mejoras como la construcción de una nueva puerta de acceso al lugar, el rescate de los petrograbados de la Malinche y el sitio arqueológico Zapata 2; - contando en la zona arqueológica con un Museo Introdutoria-. Se llevo a cabo el proyecto de la Plaza de las Artesanías, ubicada en el centro de la ciudad, el cual tenía el objetivote brindar un espacio de exposición y ventas de artículos artesanales. Finalmente, se instaló en la zona centro un Módulo de Vigilancia y Auxilio Turístico.

-NIVEL RELACIONAL

Decididos de constituir al turismo como una actividad económica prioritaria para el municipio, se impulsó a través del Consejo Municipal de Fomento al Turismo con la exposición “Tula, Ciudad de los Atlantes”, en la Plaza Satélite, en el Metro Hidalgo de la ciudad de México y en la ciudad de Milwaukee en los Estados Unidos.

DIRECCION DE PROTECCION CIVIL

-NIVEL COMPORTAMENTAL

Con el fin de contar con una corporación que funcione de manera más adecuada se trazó como política de la dirección el capacitar a su personal a través de foros, cursos, conferencias y pláticas de coordinación.

DIRECCION DE SALUD

-NIVEL RELACIONAL

Tula, quedó incluida en la Rede de Municipios Saludables.

3.- RELACIÓN ENTRE LA INNOVACIÓN Y EL ÉXITO ORGANIZACIONAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL.

a) Estudio Comparativo entre las Experiencias Innovadoras en León Guanajuato y Tula de Allende Hidalgo.

En México cada vez se han venido presentando una mayor variedad de casos de innovación en la gestión pública en el escenario municipal. A la par, se mantienen los esfuerzos por investigarlos y darlos a conocer.

*“La punta de lanza la mantuvieron urbanistas y sociólogos, pero en medio de un entorno en el que había que construir no solo cada acercamiento teórico sino hasta cada dato, pues la primera prueba del desinterés en la materia estaba, precisamente, en la falta de información sistemática y confiable sobre la vida municipal de México. Visto a distancia, el tema aparecía como un rompecabezas de 2,500 piezas”.*⁹⁰ El abandono hacia los municipios no se ha modificado de manera significativa a la de años atrás, cada nueva administración municipal encuentra un vacío de información tanto del municipio como de la administración saliente, tanto en los logros obtenidos, los proyectos inconclusos y en general del estado de cosas de la administración municipal, como se menciono anteriormente, “hasta de datos”. Es así como cada trienio se presenta como un nuevo inicio para todo, donde en muchas ocasiones se parte de la necesidad de ir en la búsqueda de conocer con lo que se cuenta, hasta lo que comprenden los bienes muebles e inmuebles del municipio. Percibido de esta forma, “el primer día de gobierno” de una nueva administración municipal es un quimera, muchos de los municipios en nuestro país comienzan partiendo de este fenómeno de retroceso –el empezar de la nada-.

Parte de lo anterior justifica el interés de presentar dos casos en el presente capítulo a través de un ejercicio comparativo de ambas experiencias de innovación municipal, se ha tomado como caso de referencia la experiencia innovadora del

⁹⁰ Merino Mauricio (Prólogo), *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción*, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE. Porrúa. México, 2003, p. 9.

municipio de León Guanajuato, frente al del municipio ya estudiado, Tula de Allende, de estos casos podemos destacar las siguientes características como una forma de enmarcar las peculiaridades de ambos procesos innovadores:

1. Por su Posición Geográfica:

Tula de Allende, ubicado en el estado de Hidalgo, localizado en la zona central del país, al poniente de la capital del estado.

León Guanajuato se localiza en la región centro-norte del país y dentro del estado de Guanajuato en la región del bajo.

2. Por su Actividad Económica:

En los dos casos de referencia se trata de municipios que concentran su principal actividad económica en el sector industrial, en Tula de Allende se encuentra la Refinería Miguel Hidalgo de PEMEX y la Termoeléctrica de la Comisión Federal de Electricidad, que surten de energéticos a gran parte de la zona centro del país. Estas condiciones le permiten ser uno de los municipios en la entidad con mayores índices de desarrollo económico.

En León, las industrias más importantes son las de automotriz, de autopartes, de calzado y textil. “Es considerado como un municipio de muy baja marginación por el CONAPO”.⁹¹

Su dinámica de industrialización los convierte en ejes de atracción para ser importantes asentamientos urbanos.

3. Respecto a la Situación Política:

⁹¹ Cabrero Mendoza, Enrique, *León Guanajuato. Un Modelo de Municipio-Empresa*, p.56.

El estado de Hidalgo al igual que muchos de los estados del país, por décadas consintió una vida política casi hegemónica con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin embargo esta condición ha tenido sus variantes aunque de manera lenta, y una de las más significativas es la desarrollada en Tula de Allende, al punto de convertirse en uno de los bastiones de la izquierda en Hidalgo, (con el Frente Democrático Nacional y, posteriormente con el Partido de la Revolución Democrática –PRD-). Un periodo histórico de este contexto fue la coyuntura nacional de 1988, en donde por primera ocasión la votación del PRI se modifica, hasta antes de este periodo, las contiendas electorales daban resultados por encima del 90%, en esta ocasión su votación se redujo con poco más del 60%. En el año de 1997 se da el primer cambio de poder político con el PRD, para el siguiente periodo de gobierno 2000-2003, nuevamente se presenta un cambio de poder político con el PRI, con el Lic. José Guadalupe Rodríguez Cruz.

Mientras en el caso de León, encontramos una historia que traza un nuevo rumbo a finales de la década de los ochenta, la cual no se presenta como parte de la inercia política nacional del periodo, sino como producto de su tradición de lucha. *“En el año de 1989 el Partido Acción Nacional arriba al poder para el trienio municipal 1989-1992”*.⁹² En este caso, el cambio en el poder político trajo consigo cambios administrativos que se convirtieron en una fuente de legitimación para los grupos políticos en el poder que además dio origen a un caso faro en lo que respecta a la orientación empresarial de los gobiernos en México.

4. Referente a la Innovación en la Gestión Municipal:

En el municipio de Tula de Allende el proceso innovador no tuvo por origen una concepción empresarial moderna, por el contrario, los cambios implantados buscaron en primer momento romper con las formas tradicionales de gobernar al

⁹² Idem, p. 57.

mismo tiempo que se marcaba distancia del la administración anterior, el Lic. Rodríguez Cruz, bajo una lógica casi “instintiva”, introduce elementos empresariales que se combinaban con el interés de responder a las necesidades de lo público.

Por principio se asumía que al mejorar y eficientizar los procesos internos de la administración se mejoraría la respuesta externa hacia la ciudadanía, al mismo tiempo en que este cambio en las formas de gobierno, maximizarían sus resultados al fortalecer su relación con el ciudadano lo que permitiría impulsar la participación ciudadana en la toma y ejecución de decisiones.

Es de gran relevancia el investigar y estudiar este caso municipal. En el estado de Hidalgo, muchos de sus municipios son gobernados con el esquema tradicional, esta forma de gobernar comienza a ser rebasada ante la complejidades del entorno social, en esta experiencia innovadora no solo se tuvo la pretensión de mejorar los servicios públicos y la dar solución a las necesidades más inmediatas, sino que se crearon mecanismos para eficientizar los procesos al interior de la administración municipal con la capacitación y reconocimiento del trabajo de los funcionarios municipales, con una revisión permanente por parte del presidente municipal y de su equipo de trabajo más cercano sobre todas las acciones tanto administrativas como de gestión. Además contemplaron a la participación ciudadana, como uno de los ejes relevantes para trazar objetivos, concretar acciones y legitimar más al gobierno, esto a través de la propuesta de hacer de la ciudadanía partícipes directa en la toma y ejecución de las acciones.

Por otro lado en el caso de León, Guanajuato, estos cambios son producto de un proceso analítico y técnico que permite generar un proceso más uniforme y dinámico. A pesar de que existen diversas experiencias innovadoras con un enfoque empresarial igual a éste, el caso de León es de gran interés, se podría definir como un caso atípico, sus resultados lo corroboran, no solo se demuestra en el óptimo desarrollo que la administración municipal logró a su interior -a través del fortalecimiento de su estructura, donde existe la visión de superar las tendencias burocráticas a través de la implantación de un nuevo diseño donde reviste de gran

importancia el enfoque hacia los funcionarios municipales, generándoles un entorno inusual a través de incentivos, de capacitación que mejora el desarrollo interno y a su vez la optimización de los servicios-, sino en el ámbito externo no sólo con su gestión sino con la legitimación de este gobierno y del mismo grupo político tras la continuidad de éste en el poder.

“Esta línea de concepción de lo que es el gobierno local en acción, con una visión empresarial, orientada al “cliente”, se inscribe a su vez en una tendencia mayor de propuestas e ideas que se originan en los Estados Unidos desde la década pasada bajo la concepción del reinventing government o de la idea de breaking through bureaucracy”.⁹³

La implantación del caso de León fue realizada por un grupo organizado en torno al Partido Acción Nacional. Su etapa inicial contemplaba al trienio municipal de 1989 a 1991, bajo la administración de Medina Placencia. Aquí, se diseñó un enfoque orientado al fortalecimiento de la estructura municipal mediante el modelo de Desarrollo Organizacional, el cual se sujeta en una visión empresarial, en el que se incluyó la idea de conseguir enlazar lo público a través de la participación ciudadana en la toma y ejecución de decisiones. *“Unas de las bases para la gestión medinista fue la intervención de un plan global de intervención municipal para definir líneas de acción. Éstas se integrarían sobre la idea básica de crear una nueva cultura participativa y bajo un liderazgo (del alcalde) construido al interior del gobierno municipal para generar resultados con base en el compromiso”.⁹⁴*

Durante la segunda fase del proyecto –de 1991 a 1994- se presentaron importantes cambios respecto al primer planteamiento, pasando del Desarrollo Organizacional a la Planeación Estratégica, esto se da como una respuesta a la evolución de la innovación, por un lado, con la continuidad en el gobierno municipal y, por otro lado dentro del propio proyecto de innovación. Así es como surge el Modelo Sistémico y

⁹³ Ididem, p. 54.

⁹⁴ Ibidem, p. 59.

Estratégico de la Administración Municipal. La perspectiva se encaminaba a adquirir un conocimiento más claro de la realidad concreta de León, accediendo a una información que facilitaba trazar prioridades específicas y darles una solución que no se limitaba a resolverlo como un fin en sí mismo sino que lograra un efecto más amplio, que involucrara un espectro general. *“...este se definía en un primer momento, al “modelo” como una vía para aprehender la realidad; en segundo lugar se menciona el término “estratégico” para retomar aspectos específicos, prioritarios, de diferenciación y competencia con otros municipios a través de sus resultados; en tercero se define como sistémico, ya que identifica al municipio de León como un todo”.*⁹⁵

La proyección se situaba en conseguir el mejoramiento de los servicios, eficientizando procesos internos en la administración con un financiamiento estratégico, con una estrategia de comunicación que impactara entre la sociedad, es así como la participación ciudadana nuevamente jugó un papel de gran trascendencia-.

Estructuralmente, -al momento de la ejecución- la línea conductora se orientaba a la conformación de una estructura de trabajo bajo un liderazgo fuerte, que se fortalecía mediante dos procesos, uno el tener de manera permanente capacitación hacia los funcionarios municipales, y segundo, transformar el funcionamiento tradicional por un cambio en el sistema organizacional con la creación de nuevos sistemas de administración que contemplaban procesos administrativos, de personal, de información, de administración de procesos, etc.

Retomando la metodología de estudio del caso de innovación municipal de Tula de Allende en el capítulo anterior, nos apoyaremos de la misma herramienta metodológica para el caso de León, tomando como base a los Niveles de Profundidad de la Innovación, de Enrique Cabrero.

Sin embargo se concebía que en realidad esta distinción era más de corte explicativa que real, pues el dinamismo de actuación y el constante

⁹⁵Ibidem, p. 66.

reposicionamiento establecían una dinámica flexible en las acciones municipales bajo la perspectiva estratégica.⁹⁶

En la ejecución del proceso se trabajó a partir de una estructura conformada por el equipo directivo o líder, por los equipos naturales de administración, por los equipos de proyecto y por las comisiones de trabajo.

Se instrumentaron diferentes mecanismos de control, algunos de carácter interno (hacían énfasis sobre los procesos de ejecución y las metas alcanzadas por los funcionarios municipales...se realizaban reuniones del equipo directivo y de las direcciones particulares para evaluar los resultados) y otros recogían la opinión ciudadana (quejas y sugerencias vía telefónica, la prensa local con una página en específico para quejas, programas de radio y televisión, encuestas de opinión periódicas, giras a los comités, por los consejos de organización ciudadana, reuniones con empresarios, etc.).

Cabe destacar que en la estructura funcional del ayuntamiento se apoyaron de instancias de asesoría, apoyo y operación.⁹⁷

Periódicamente se tenían reuniones, cada director con su grupo cercano de colaboradores y reuniones mensuales del equipo directivo. Además el edil permanentemente recogía demandas de los miembros de los comités y consejos ciudadanos. Teniendo Una reunión mensual con el Consejo Municipal de Colonos que contemplaba a miembros de 200 comités de colonos.

En el último periodo, los modelos de participación ciudadana fueron estructurados en dos niveles: un primer nivel macro (asociaciones: obreras, campesinas, de profesionistas, de medios de comunicación de la iniciativa privada) donde el gobierno detectaba grandes sectores de la sociedad cuyo grado de organización eventualmente podía ser alto para establecer un puente de relación constructiva en la solución de problemas, aquí quedan integrados a través de los consejos. Y el nivel micro, donde la participación se daba de un modo más directo, la relación con la

⁹⁶ Ibidem, p 69.

⁹⁷ Idem, p 62.

sociedad era más inmediata, de manera casi excepcional en comparación al resto de los gobiernos municipales en el país se logra traspasar su perspectiva de gobierno para el subsiguiente trienio.

El proceso de planeación se intentó realizar bajo ciertas bases democráticas, aunque incipientes e imperfectas para la definición de los planes ciudadanos.⁹⁸

Al final obtuvieron resultados distintos, reflejando que esta serie de innovaciones no se desarrollan bajo reglas ya preestablecidas, por el contrario, cada nueva variante abre el camino para profundizar los estudios referente a lo municipal, no solo como una cuestión meramente académica, sino como esa herramienta que permita desarrollar y fortalecer la calidad de vida de la población, frente a un escenario de mayores complejidades en lo económico, político, social y cultural.

En resumen, los elementos más representativos del caso de León Guanajuato son:

- Una dinámica de actuación con visión empresarial, lo cual implica un trabajo integrado en equipo con una visión de mediano y largo plazo, con una orientación al cliente, buscando la eficiencia en el uso de los recursos como prerrequisito de actuación.

- Implementación de modelos y técnicas de gestión provenientes de la administración de empresas, como elemento innovador dentro de la realidad municipal mexicana.

- Los esfuerzos sistemáticos por incorporar la participación ciudadana en la decisión y ejecución de programas y políticas municipales, percibida ésta como un proceso de retroalimentación necesaria en la dinámica del gobierno municipal.

- Por las particularidades de una experiencia que inicia siendo un gobierno municipal de oposición (PAN) en el contexto estatal (PRI), para pasar en el siguiente periodo a ser un gobierno municipal panista en un contexto estatal del mismo partido.

Al igual que en León, en Tula de Allende se presentan formas empresariales que no se precisan bajo una concepción teórica, más que nada instintiva.

⁹⁸ Ibidem, p 67.

PROCESO INNOVADOR DE TULA DE ALLENDE, HIDALGO

AREAS	FUNCIONAL	ESTRUCTURAL	COMPORTAMENTAL	RELACIONAL
PRESIDENTE MUNICIPAL	-Dinamizó la participación ciudadana, a través de los Comités de Participación Ciudadana.	-Presentó ocho iniciativas legislativas para reglamentos del municipales y un nuevo Bando de Gobierno Municipal. - Creó la Oficina de la Contraloría Municipal. -Fusionó la Dirección de Reglamentos y Espectáculos con la de Comercio.		-Se efectuaron periódicamente audiencias públicas con el programa “Jueves de Audiencia Ciudadana”, se coordinó con el programa “El Gobierno Municipal en tu Comunidad”. Haciendo que la ciudadanía fuera participe directo en las acciones de gobierno. -El presidente municipal, junto con miembros del Ayuntamiento y de la ciudadanía realizaban visitas semanales a las comunidades. -En la Federación Nacional de Municipios de México, el presidente municipal ocupó el cargo de vicepresidente de

				programas sociales y del Comité de Vigilancia. -Se formalizó el Convenio de la Asociación Pro Mujer México y la Asamblea Nacional de Propietarios Rurales. -Se establecieron vínculos en el extranjero con autoridades de Filadelfia y California en EU., abriendo un espacio para dar acceso a estudiantes reconocidos del municipio a tener una estadía en California. -Se conformó el primer Club Oriundo de Tula de Allende, Se asumía como un espacio para el resguardo de los derechos humanos de los migrantes. -Asistió a 2 congresos internacionales de alcaldes, participó con las ponencias “La Autonomía Financiera de los Municipios” y “La Reección de los Alcaldes
--	--	--	--	--

				y Ampliación el Periodo de Gobierno”.
SECRETARIA GENERAL				-Apoyó al presidente municipal desahogando audiencias públicas.

CONTRALORIA MUNICIPAL	-Se fomentó la cultura de denuncia pública permanente se presentó al ayuntamiento la cuenta corriente de la administración y se publicó el estado financiero. - Se instaló un Módulo en el Palacio Municipal para la recepción de quejas, denuncias y sugerencias y orientación para los diferentes trámites. -Se instaló un buzón de opiniones y línea telefónica directa para este cometido.	-Se creó la Oficina de la Contraloría Municipal.	-En el rubro financiero, se insistió con constancia la estrategia de desempeñar el manejo de los recursos con eficiencia. y responsabilidad.	“
-------------------------------------	---	---	---	----------

	“La Innovación en el Ámbito Municipal: Continuidad y Cambio Político”. Estudio de caso Tula de Allende, Hidalgo 2000- 2003.			
DIRECICON DE EDUCACION, CULTURA Y COMUNICACIÓN	-Realización de boletines informativos, con una periodicidad diaria durante el primer año de gobierno. diariamente, -Publicación de la gaceta mensual, “Nuestro Municipio, Hoy”. -Edición de publicaciones especiales de las áreas. -Implantación del programa “Integral de Atención Ciudadana” su finalidad, el recolectar demandas sociales. -Se transmitieron al mes dos programas radiales “Un Municipio en Marcha”. -Se abrió un canal de promoción y difusión del municipio con la página web www.tuladeallende.gob.mx -Con el propósito de sentar las bases para el desarrollo de la sociedad a través de la cultura y educación , se impulsaron programas formativos, culturales y de recreación:	-Se llevo a cabo la construcción del Colegio de Bachilleres y tres telesecundarias, dejando los trámites para el ICATHI.	-Sensibilización a las nuevas tecnologías -Nuevo ambiente de trabajo, ruptura de procesos rutinarios al ampliar el rango de acción de la administración (festivales culturales, radio, internet)	-En colaboración con el Canal 22, se llevo a cabo un Convenio para la realización del video “Tula... Espejo del Cielo”, con una difusión a nivel internacional en pro del rescate de la visión de Tula, como la cumbre cultural de la civilización precortesiana.

	“Ven Conoce Tula, Nuestra Ciudad”, “Domingos Culturales”, “Tula... Bailas”, “Espacios Alternativos de Entretenimiento”, “Jueves de Arte y Cultura” y “Domingos Musicales”. -Realización de talleres, cursos y conferencias para fomentar la lectura. -Dejar una contribución al acervo bibliográfico del municipio con la publicación de 4 libros.			
--	---	--	--	--

DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO	-Orientación turística, apoyo vial	-Se creó el Consejo de Vialidad y Transporte. -Se conformó el Agrupamiento Juvenil.	-Se capacitó permanente a los elementos policíacos.	
---	---	--	--	--

DIRECCION DE PLANEACION	-Se estableció el Circuito Único de Transporte Publico.	-Se elaboró el plan de Desarrollo Urbano Turístico de Tula.	-Los proyectos puestos en marcha tuvieron como ejes rectores a los principios de unidad, responsabilidad compartida y planificación ordenada.	- Apoyo técnico de Fonatur y financiamiento de Banobras.
SISTEMA DIF MUNICIPAL	-Atención a grupos vulnerables	-Se construyó el Centro de Rehabilitación Básica, la Unidad Básica de Rehabilitación, el Centro de Integración Juvenil , el Centro de Atención Infantil Comunitario y el Centro de Convivencia para Pensionados y Jubilados. - Se conformó el Grupo de Integración Juvenil.		-Apoyo de los DIF nacional y estatal.
OFICIALIA MAYOR	-El horario de atención a la ciudadanía se amplió en la presidencia mpal., instalando guardias por las tardes y los fines de semana. -Funcionarios y miembros del Ayuntamiento contaron con uniformes -Se otorgaron anualmente incrementos del 10% a trabajadores de la presidencia.		-Se efectuaron dos cursos de capacitación, para los funcionarios: “Excelencia Directiva” y “Redacción Ejecutiva” y uno para el personal <u>admitivo</u> . “Actualización Secretarial”. -Se aplicó la política de reconocimiento a los empleados más destacados de manera mensual.	

DIRECCION DE SERVICIOS PUBLICOS Y ECOLOGIA	-Se definieron rutas y horarios para la recolección de basura.	-Se instituyó el Sistema de Calidad, lográndose la Certificación del Área de Limpias bajo la Norma ISO 9001-2000.	-Se coordinaron cursos de normatividad ambiental.	-El municipio quedó integrado a la Red Hidalguense de Manejo de Residuos. -Con el propósito de dar una nueva imagen a la ciudad, se implantó el programa “Municipio Limpio Tarea de Todos” haciendo partícipes de esta política a la ciudadanía en general. -Como un mecanismo que promueva una educación ambiental se impulsó la campaña ecológica “Sembremos hoy para el Tula de Mañana”, se conmemoró el “Día del Árbol” y se creó su Monumento.
DIRECCION DE CAPyAT	-Se implementó un incremento en el costo del servicio. Se realizó el proyecto de la construcción de la planta tratadora de aguas residuales.	- -Se instauró la Junta de Gobierno.		

DIRECCION DE PREDIAL Y TRASLADO DE DOMINIO	-Se realizó un proceso de modernización bajo sistemas de informática, para la actualización del padrón del impuesto predial			-Apoyo de asesoría de la empresa Bentley -Se firmó un Convenio con INVIDAH, con el objetivo de actualizar el padrón.
REGISTRO DEL ESTADO FAMILIAR	Se aplicó el proyecto de modernización admitiva., bajo sistemas informáticos. -Establecimiento de la ventanilla para tramitar la CURP.			
DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS		-Creación de la Subdirección de Desarrollo Urbano.		

DIRECCION DE PROTECCION CIVIL	- Se obtuvo una estación meteorológica para monitorear el clima y tener información ante posibles contingencias.		-Para funcionar de manera más adecuada se trazó como política la capacitación al personal con foros, cursos, conferencias y pláticas de coordinación.	

DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO	-Se instaló un Módulo de Vigilancia y Auxilio Turístico. -Se realizó el proyecto de la Plaza de las Artesanías.	-En la zona Arqueológica se construyó una nueva puerta de acceso al lugar. -Se rescataron los petrograbados de la Malinche y el sitio arqueológico Zapata 2. –Se proporcionó a la zona arqueológica un Museo Introductorio.		-Se presentó la exposición “Tula, Ciudad de los Atlantes”, en la Plaza Satélite, en el Metro Hidalgo de la ciudad de México y el la ciudad de Milwaukee en los Estados Unidos.
DIRECCION DEL RASTRO		-Se logró el proyecto del nuevo rastro.		
DIRECCION DE SALUD				-Tula, quedó incluida en la Red de Municipios Saludables.

ANÁLISIS SINTÉTICO DEL PROCESO INNOVADOR DE LEÓN, GUANAJUATO

DIRECCIONES Y ÁREAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	FUNCIONAL	ESTRUCTURAL	COMPORTAMENTAL	RELACIONAL
PLANEACION Y DESARROLLO	Rediseño del sistema mensual de revisión de avance de objetivos. Ligera reducción del peso de la burocracia municipal. <i>Modelo de Planeación Estratégica.</i> <i>Estrategia: Visión de gobierno.</i> <i>Se implemento el proyecto de calidad de servicio, consistente en sistematizar los procesos clave de diferentes direcciones en relación con el servicio que se ofrece.</i>	Creación de instancias de decisión: Catastro, Integración Ciudadana, Barrios y Colonias, Integración Juvenil, Desarrollo Organizacional, y Servicios Municipales. <i>Reestructuración integrando la Dirección de desarrollo Organiz</i> Cabrero Mendoza, Enrique, León Guanajuato. <i>Un Modelo de Municipio- Empresa, acional y la de Recursos Humanos en la Dirección de Planeación y Desarrollo.</i>	Capacitación reaproximadamente el 80 por ciento del total del personal del municipio. <i>Modelo de Planeación Estratégica.</i> <i>Estrategia: Liderazgo.</i>	La creación de direcciones de Integración y Barrios y Colonias. Integración del servicio social universitario a programas sociales. <i>Modelo de planeación estratégica.</i> <i>Estrategia: Integración a la sociedad.</i> <i>Participación de la ciudadanía en foros de consulta y encuestas para definir prioridades en obras y servicios.</i>

DESARROLLO URBANO	Agilización de proceso de regularización de predios abatiendo en 63 por ciento los rezagos. Se abate en 30 por ciento la irregularidad en fraccionamientos. Se instrumentan sistemas de control de la contaminación. Se logra una cifra record en la verificación vehicular, abarcando e 85 por ciento del total de unidades existentes.	Decretos de expropiación. Promoción de regulación. Se crea la Dirección de Ecología. Se publicó el decreto de actualización del plan General de Desarrollo Urbano: zona norte, zona sur y zona poniente. Se integra el departamento de licencias a la construcción al de Desarrollo Urbano. Decreto de creación del Instituto Municipal de Planeación Urbana como órgano descentralizado de la administración municipal para dar permanencia y horizonte de largo plazo a la planeación.	Campaña de reforestación.	Atención satisfactoria al 82 por ciento de las denuncias de la población. Programa de rehabilitación del centro histórico con participación de agencias federales, estatales y no gubernamentales. Integración del Consejo de Desarrollo Urbano con colegios de profesionistas, universidades, empresarios y colonos para orientar los trabajos del IMPLADE.
OBRAS PUBLICAS VIALIDAD Y TRANSPORTE Y	Importantes obras urbanas. Construcción de bibliotecas.			Se convocó a consultas para detectar prioridades de

OBRAS PUBLICAS	Sistema computarizado para el registro de solicitudes de licencias de construcción. <i>Obras de urbanización, pavimentación para impulsar a la ciudad de León como vanguardia nacional en la solución de problemas de vialidad y transporte.</i>			<i>servicio y obras por sectores.</i>
OBRAS POR COOPERACIÓN	Se obtuvo una cifra sin precedentes por cooperación. <i>Se logra la pavimentación de 30 km (95 calles) con participación ciudadana en pavimentación, regeneración de líneas de agua, alumbrado y reforestación.</i>			Activa participación ciudadana y de ONG en obras. <i>Intensa participación ciudadana que llegó al 65 por ciento del costo de las obras.</i>
ALUMBRADO PUBLICO	Reposición del tipo de alumbrado para lograr mayor eficiencia.			<i>Se instalan tramos de hilo de control para que el propio municipio pueda</i>

	El 80 por ciento de la red funcionando eficientemente. Reducción de periodos de atención de solicitudes. <i>SE disminuyó a ocho días la atención a reportes de fallas. Se incrementó a 95 por ciento la atención.</i> <i>El 96 por ciento del alumbrado funciona eficientemente.</i>			<i>medir y checar los cobros de la Comisión Federal de Electricidad.</i>
FIDEICOMISOS LEÓN I y II	<i>Se continuó con los esfuerzos por dotar de vivienda barata a clases populares y además se logró reactivar el sector de la construcción en el municipio.</i>			
TESORERÍA	Sistema de cómputo para manejo interno integral. Se incrementó por tres el presupuesto	Reestructuración de áreas, fusión de áreas. Actualización y nuevas disposiciones del sistema predial		Presentación de estados financieros al público, cada mes. Se instaló el fideicomiso de

durante el periodo. Inventario de bienes del municipio. Al final del periodo no se dejó deuda alguna sino recursos disponibles. Implantación de sistemas in3existentes antes: catastro, ingresos, mercados, taller municipal y servicio militar. Rediseño de sistemas de impuestos, contabilidad, control presupuestal y recursos humanos. Implantación del Sistema de Información para el Desarrollo del Municipio de León (SIDEM). En 1992 los ingresos superaron a los egresos lo que	que permitieron abatir la dependencia de participaciones federales a sólo el 38 por ciento. Modificaciones a la ley referente a inmuebles de interés social. Se llevó a cabo el programa de Regularización Predial Voluntaria para la actualización de valores, esto permitió un padrón fiscal de inmuebles más fidedigno. Gasolinera propia para abatir costos en esta rubro.	obras por cooperación lo cual dio transparencia y confianza ciudadana. Oficinas descentralizadas de Tesorería para un mejor servicio a la población.
---	---	---

	<i>permitió mantener reservas suficientes para continuar con programas.</i> <i>Se logró incrementar las participaciones del nivel estatal en un 21 por ciento (precios corrientes).</i> <i>Los ingresos propios del municipio se incrementaron en un 43 por ciento (precios corrientes).</i> <i>El presupuesto creció en relación con el periodo anterior.</i> <i>Se desarrollaron los sistemas administrativos de : fiscalización, permisos de construcción PRONASOL, taller municipal, panteones, SIMSATEL.</i> <i>De estos derivan 184 programas.</i>			
--	--	--	--	--

CONTRALORÍA		<i>En 1992 el contralor municipal fue nombrado por el Ayuntamiento y no por el alcalde.</i>		
ASEO PÚBLICO	Se duplicó la cobertura del servicio de recolección de basura. Ampliación a servicios nocturnos. Se amplió el servicio incrementándose en un 30 por ciento la cobertura. Sobre la materia reciclable se generan ingresos significativos.	Servicio especial para empresas que logró generar recursos propios. Se creó un fondo común para adquisición de unidades. Por primera vez se presta el servicio de recolección de basura en la zona rural.	<i>Se llevaron a cabo campañas de limpieza.</i>	
MERCADOS	Se computarizó el sistema de registro de comerciantes logrando así cuadruplicar el número de registrados.	Opciones para locatarios de mercados: 1. Ser propietario s. 2. Que intervenga n en la administración de los mismos para lograr		

		<i>autosuficiencia y mejoramiento.</i>		
RASTROS		<i>Se crea la Comisión de Seguridad e Higiene entre personal directivo y representante de los trabajadores.</i>		
PROMOCION RURAL	<i>Incremento de 100 por ciento en las inversiones de obras en el medio rural. Importante inversión en caminos y carreteras.</i>	<i>A partir del convenio con FIDER el Estado aportó otro tanto de la inversión municipal. Se inicia el programa de regeneración ecológica de arroyos.</i>		<i>Se realizaron obras con un aportación de casi el 20 por ciento del costo por parte de los campesinos. Se instituyeron 80 comités pro-mejoras y 36 de solidaridad. Se logró fuerte participación de campesinos.</i>
BARIOS Y COLONIAS	<i>Eficiencia en el sistema de participación. Participación de obras diversas.</i>	<i>Institución de 200 comités de colonos. Planes de trabajo de comité.</i>	<i>Cursos y talleres de capacitación. Campañas diversas.</i>	<i>Visitas semanales del presidente municipal a comunidades.</i>
PANTEONES MUNICIPALES	<i>Se logró la autosuficiencia económica de panteones a partir del nuevo sistema de administración.</i>	<i>Se aprobó y publicó el reglamento de panteones.</i>		

BARRIOS Y COLONIAS	Sistema de captación de demandas. Reuniones mensuales para el análisis de compromisos.	Normas de organización social a partir del sistema creado. Elaboración del manual de Sistema de Organización Ciudadana.		Activa participación de colonos (90 comités).
SEGURIDAD PUBLICA		Se incrementó el personal de la dirección casi el 30 por ciento. Se triplicó el salario del personal.		
SEGURIDAD VIAL	Sistema de análisis de quejas de corrupción.	Nuevo reglamento de tránsito. Reglamentos del parque zoológico, de bomberos, d construcciones, de zonificación y uso de suelo, de estacionamientos, y de disposiciones administrativas para el control d la contaminación ambiental.		
JURIDICO		Igualmente entraron en vigor los reglamentos de policía y buen gobierno de nomenclatura, de acción deportiva, y		<i>Asesoría a comités de colonos en diversos aspectos.</i>

		verificación vehicular Se reformaron: giros comerciales, tránsito, etc. <i>Actualización y reforma diversas (en materia fiscal, urbana, policía y buen gobierno).</i>		
PARQUES ECOÓGICOS	<i>La más grande acción ecológica jamás realizada. 320 ha de zonas verdes y recreativas.</i>	Elaboración de Plan Ecológico Metropolitano.		
FIDAPIM	<i>Ampliación de flotilla de pipas para otorgar el servicio.</i>	Creación del Fideicomiso para abastecer de agua a las familias que carecían del servicio.		
DIF		Creación de centros de desarrollo comunitario.		Participación activa de la población en los centros.

^aLas acciones escritas en estilo de letra cursiva hacen referencia al segundo periodo de gestión (1992-1994).

FUENTE: Cabrero Mendoza, Enrique, León Guanajuato. Un Modelo de Municipio-Empresa,

CONCLUSIONES

“La generación de ideas, conceptos y tecnología en temas como administración y organizaciones se ha visto marcada en los países de América Latina por la incorporación casi siempre acrítica de modelos y perspectivas de análisis pensadas para otras realidades... La especificidad de nuestros mecanismos históricos para el manejo de las relaciones sociales y las estructuras de dominación ha provocado que la interpretación mecánica de las propuestas clásicas en nuestro ámbito, en general, diera origen a sistemas organizacionales no funcionales, anacrónicos, llenos de forma y sin embargo vacíos de institucionalidad en la realidad”.⁹⁹

Sin lugar a dudas la investigación en el campo de la innovación aun se encuentra con serios obstáculos –a pesar de los destacados esfuerzos citados-, el nivel local en México es aun poco receptivo, prevalecen practicas y costumbres de un sistema político anterior, pues resulta un lugar común considerar que el gobierno municipal es un trofeo para el grupo político triunfante, y al convertirse en un fin en si mismo, se liquida cualquier posibilidad de replantear sus funciones y su relación con la satisfacción real de las necesidades sociales, pues aunado a esta peculiar concepción de la administración municipal, las administraciones se enfrentan a escasez de recursos –económicos, humanos y técnicos- para hacerles frente.

Como se ha puntualizado en Tula de Allende los procesos de innovación son relativamente profundos y valiosos sobre todo por la experiencia, por su amplitud y resultados, por lo menos en el periodo estudiado muchos de los cambios obedecieron a criterios racionales y su orientación podría enmarcarse perfectamente en los procesos orientados al cliente, en este punto se guarda estrecha relación con casos exitosos similares, sin embargo el estudio del caso de León Guanajuato nos presenta elementos analíticos precisos, pues mientras que en León, los procesos de innovación son producto de un cambio político, se mantiene separado de este, es decir los procesos de innovación no siguen una agenda política –particular si bien

⁹⁹ Cabrero Mendoza Enrique, Arellano Gault David, *Cambio en Organizaciones Públicas en México: 2 Casos de Estudio. Organizaciones y Administración en América Latina: La Crisis*. México, 1994, p 1.

posee una orientación ideológica específica-, por el contrario se amplía la participación ciudadana al mismo tiempo que se logra un proceso innovador ordenado y controlado, aplicando criterios (no sin limitaciones) como la planeación estratégica, rendición de cuentas, participación ciudadana, etc.

Sus logros se vinculan al modelo de desarrollo organizacional pero su limitación más notoria surge precisamente de ese mismo hecho. El proceso de implementación de acciones y políticas logra ser mucho más eficiente también es cierto que su ocasional rigidez actúa en contra de la incorporación más global de los actores locales.

En cuanto a la participación el proceso de transformación trazado como guía por el grupo gobernante no camina al mismo ritmo que las transformaciones administrativas. Aunque se lograron crear comités y se realizaron trabajos con grupos específicos como los “chavos banda”, en conjunto, la ambiciosa integración ciudadana terminó como una aspiración con difíciles ángulos a pulir.

La participación ciudadana en general se integra a la gestión municipal como elemento de retroalimentación del funcionamiento de procesos, como electo de dirección, y como medio para legitimar la actuación del gobierno municipal. Por otro lado, los alcances no se dieron de manera homogénea, hizo falta fortalecer y perfeccionar los puentes de comunicación.

Por el contrario en el caso de Tula de Allende, la innovación es producto de la lucha política entre grupo de poder local, las crisis políticas, económicas y sociales han obligado a las administraciones a innovar sin embargo cada nuevo gobierno se enfrenta a escenarios más complejos, de mayores presiones sociales.

La pluralidad política hace que en muchos municipios del país se rompa con el control tradicional de un solo partido en el poder –PRI-, sin embargo la lucha re prolonga a la gestión administrativa, al presentarse el primer cambio político el

gobierno del PRD, innovó la administración, pero careció de criterios técnicos que le dieron orden, prevalecía la visión del gobierno como un fin en si mismo, la falta de experiencia en el sector publico del equipo de trabajo del ayuntamiento, el carácter del gobierno de oposición, constituía una fuerte presión, además del control y freno de otros niveles de gobierno.

Al triunfo del PRI para el siguiente trienio nos muestra como los cambios por si mismo no son suficientes para detonar un proceso de innovación exitosa sino son cambios estructurados estratégicamente y con apoyo social, la administración priísta tuvo amplios logros y grandes miras, sin embargo, estos cambios innovadores que recuerdan mucho a procesos de cambio basados en la nueva gestión publica, fueron desarrollados de arriba abajo, la población no pudo distinguir entre la administración tradicional y los resultados de esta innovación, sin duda la administración de Tula fue exitosa en lo que respecta a los procesos funcionales, estructurales, comportamentales y relacionales, pero de manera particular, es decir cada oficina presenta avances consolidó una administración más eficiente y sin embargo la falta de una visión estratégica le impidió convertir esta experiencia en un éxito de gestión, los logros parciales se diluyeron por sus propias características y carecieron de interés para una ciudadanía donde prevalecen relaciones políticas, corporativas y amplias expectativas, que terminaron por imponerse y trucar el proceso innovador priísta para el siguiente trienio. Cabe señalar en esta perspectiva algunos factores de éxito que servirán como criterios de evaluación. En el nivel funcional se hace referencia, por ejemplo, a la optimización en el uso de los recursos técnicos, materiales y humanos de la organización. La evaluación de cómo estos productos innovadores implantados han logrado agilizar procedimientos de trabajo mejor adaptación a restricciones tecnológicas, reducción de costos y recursos, etc., en suma, una mejor relación insumo-producto aun cuando este análisis se haga en el ámbito interno de la organización. Sin embargo, creemos que en este momento de análisis del éxito de la propia innovación solo interesaría la eficiencia interna.

En el nivel estructural la evaluación pasaría por el análisis de los efectos que la innovación ha ido teniendo en los procesos de toma de decisiones, si estos han

modificado sus premisas de referencia, su dinámica y articulaciones de análisis, su ritmo y orientación.¹⁰⁰

En el proyecto “Éxito e innovación en la Gerencia en América Latina” ha definido como: “...el hacer nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera” (Dávila, 1991). Se asume como concepto relativo, sujeto a un contexto y momentos determinados. Se relaciona con “estructuras y formas organizativas no convencionales, formas novedosas de organización del trabajo, estructuras organizacionales no jerárquicas y programas de cambio planeado”.¹⁰¹

En el caso de estudio de la presente investigación muchos de estos elementos estuvieron presentes, además de lo anterior un fenómeno peculiar se presentó en Tula, pues los procesos de innovación incipiente se ven interrumpidos por cambios políticos en el gobierno local, a cada periodo. Pues “todo proceso innovador, al desencadenar procesos asociados de cambio, vayan éstos desde un nivel funcional hasta uno estructural o incluso de comportamiento y relacional, adquiere una diligente multiplicación de efectos no necesariamente controlables por el grupo inductor de la iniciativa innovadora. El efecto lógico es que la innovación organizacional siempre sea portadora de un cierto grado de incertidumbre y riesgos para el grupo promotor. Este tendrá una relativa capacidad de conducción no exenta de accidentes o efectos contraintuitivos que lo obliguen a intentar, en un momento dado, un repliegue o reajuste de la iniciativa innovadora para recuperar la situación inicial ante la previsibilidad de una situación comparativamente menos deseable que la original. Incluso podría darse el caso de que la innovación sufre una “contrarrevolución” conceptual, en la que el sentido inicial, primero, no sea el que se esta buscando realmente (posibilidad de uso de una estratagema) o, segundo, en la

¹⁰⁰ Cabrero Mendoza Enrique, Arrellano Gault David, *Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas. Una propuesta Metodológica. Gestión y Política, Vol. II, num.1, Enero-Junio1993,p71.*

¹⁰¹ Idem, p. 65.

que el sentido original se vaya “desviando” y el grupo promotor lo ajuste, cambiando de dirección o énfasis.¹⁰²

Al pretender explicar la razón el estudio de la innovación presente del caso estudiado en Tula de Allende, Hidalgo, nos mostró que nuestra hipótesis se puede constatar para nuestro estudio, pues es sin duda la calidad de la innovación y la cultura política los elementos que determinan la continuidad de los grupos municipales de poder al menos en el caso y periodo estudiados.

Tal situación fue la que se presentó en el caso municipal de León Guanajuato, donde de manera analítica se aplica un proceso de innovación que resultó exitoso, y que junto a una variable como es la cultura política se dieron las condiciones para la continuidad del mismo grupo político en el poder. Caso contrario para el caso municipal de Tula de Allende, donde el proceso de innovación que se desarrollo fue de manera empírica, desorganizada, con la falta de una planeación estratégica que impidió articular un proceso de innovación fuertemente exitoso.

De una manera mas elocuente, “una organización particular pudo haber implantado un proceso innovador altamente exitoso que permitió lograr mayores niveles de eficiencia interna, eficacia en su acción, mejor clima organizacional y, aun así, no ser enfáticamente exitoso a causa de una gran diversidad de factores propios de la dinámica contextual.

¹⁰² Ibidem p. 70

ANEXOS

ANEXO No. 1 PRINCIPALES COMUNIDADES DE TULA DE ALLENDE, HIDALGO.

NOMBRE DE LA LOCALIDAD	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN TOTAL MASCULINA	POBLACIÓN TOTAL FEMENINA
TULA DE ALLENDE	26,881	13,013	13,868
LLANO EL	11,191	5,431	5,760
SAN MIGUEL VINDHO	10,488	5,082	5,406
SAN MARCOS	10,400	5,063	5,337
BOMINTZHA	3,016	1,510	1,506
SANTA ANA AHUEHUEPAN	2,588	1,217	1,371
SANTA MARIA MACUA	1,762	857	905
IGNACIO ZARAGOZA	1,752	855	897
NANTZHA	1,744	938	806
XOCHITLAN DE LAS FLORES	1,322	633	689
SAN FRANCISCO BOJAY COLONIA	1,254	621	633
MONTE ALEGRE	1,225	596	629
SAN ANDRES (SAN ANDRES TULTEPEC)	1,184	575	609
MICHIMALOYA	1,128	556	572

De acuerdo al XII Censo de Población y Vivienda el municipio cuenta con 64 localidades
FUENTE: <http://www.elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/hidalgo/municipios/13076a.htm>

**ANEXO No. 2 CRONOLOGIA DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE TULA DE
ALLENDE, HIDALGO.**

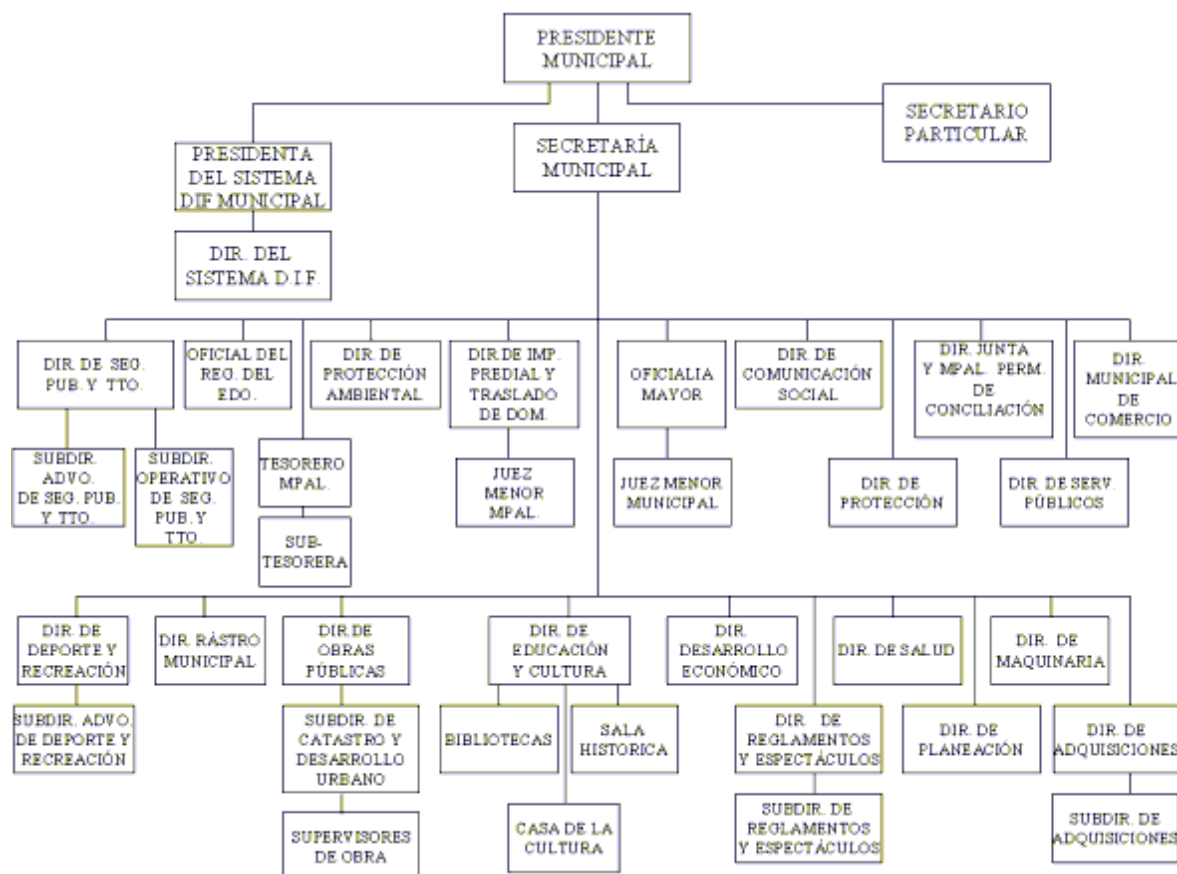
Presidente	Periodo
Fernando Moctezuma G.	1964-1967
Carlos Mendoza Reyna	1967-1970
Ignacio Arroyo López	1970-1973
Rafael Cuevas Jiménez	1973-1976
Ignacio Arroyo López	1976-1979
Héctor M. Buitrón M.	1979-1982
Esteban Sánchez Rojo	1982-1985
Cesar Vieyra Salgado	1985-1988
Raúl Efrén Sicilia Salgado	1988-1991
Mario Argaiz García	1991-1994
Noe Paredes Salazar	1994-1997
Ricardo R Bautista G	1997-2000
José G. Rodríguez Cruz	2000-2003

FUENTE: <http://www.hidalgo.org.mx>

ANEXO No. 3 ORGANIGRAMA DEL AYUNTAMIENTO

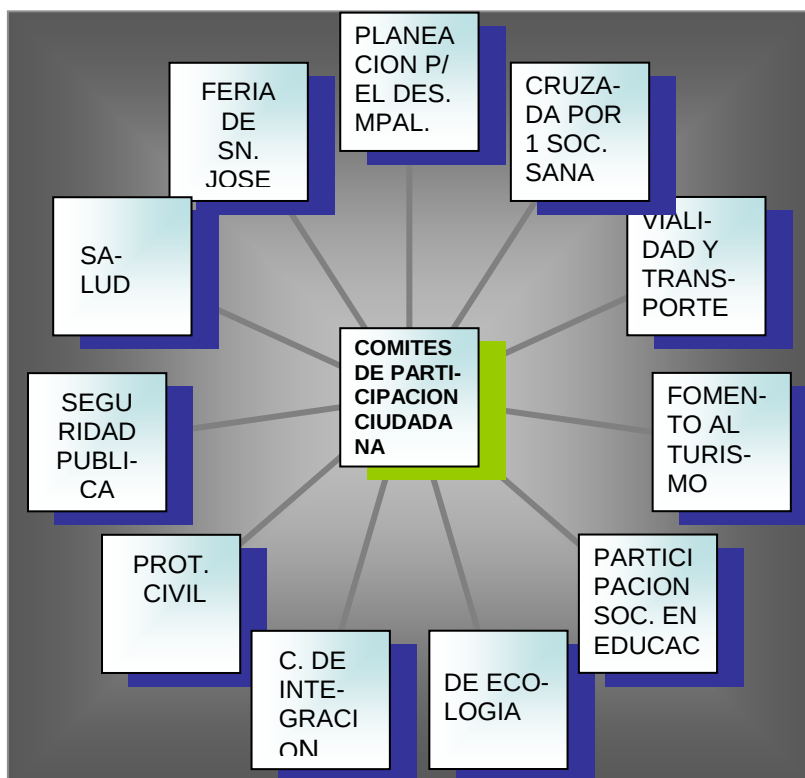
FUENTE: <http://www.elocal.gob.mx/work/templates/enciclo/hidalgo/municipios/13076a.htm>

Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal



ANEXO No. 4 Cuadro de Comités de Participación Ciudadana.

FUENTE: CENTRO DE ESTADÍSTICA Y DOCUMENTACIÓN ELECTORAL.



Fuentes Periódicas

- *Informe Municipal del año 1997
- *Informe Municipal del año 2000
- *Informe Municipal del año 2001
- *Informe Municipal del año 2002
- *Informe Municipal del año 2003

- *Bando de Gobierno Municipal. Publicado en el Periódico Oficial del gobierno del estado. (31 de Julio de 1995).
- *Boletines internos del periodo 2000 y 2003
- *Plan de Desarrollo Municipal de Tula de Allende, Hgo., 2000-2003
- *Boletines Internos del PRD del año 1999.

- *Cuaderno Estadístico Municipal, Tula de Allende, Edición 1993
- *Cuaderno Estadístico Municipal, Tula de Allende, Edición 1997
- *Cuaderno Estadístico Municipal, Tula de Allende, Edición 2000

- *Periodico “La Región” del año de 1999
- *Plan de Desarrollo Municipal de Tula de Allende, Hgo. (2000-2003).
- *Censo de Población y Vivienda 2000.
- **Cuaderno Estadístico Municipal, Tula de Allende del año de 2000.*
- I*NEGI HIDALGO, Resultados Definitivos IX,X Y XI Censos Generales de Población y Vivienda 1970,1980 Y 1990

- *Cabrerero Mendoza Enrique, Arellano Gault David. (1993). Análisis de Innovaciones Exitosas en Organizaciones Públicas. Una Propuesta Metodológica. *Gestión y política*, vol. II, num, 1, enero – junio.
- *Cabrerero Mendoza Enrique, Arellano Gault David. (2005). La Nueva Gestión Publica y su Teoría de la Organización: ¿Son argumentos antineoliberales? Justicia y Equidad en el debate Organizacional Publico. *Gestión y Política Publica Volumen XIV. Numero 3. II Semestre*
- *Frederickson H. George, “Hacia una teoría del público” en *Revista Gestión y política pública* Vol. 1 No. 1.
- *Guadarrama Sánchez Gloria, (2003)“Economía, Sociedad y Territorio: Gerencia Pública y Política Social en Latinoamérica”, vol. IV, núm. 13.

Fuentes no periódicas

- *Aguilar Villanueva Luis F.(2003) *El Diseño de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, D. F. México.
- *Ardenghi Martín,(2001) “Apuntes de Administración: Desarrollo Local, Endógeno, Descentralizado, Micro regiones”,
- *Arellano Gault, David,(2004) *Gestión estratégica para el sector público*, México D. F. FCE,
- *Baptista González Ricardo (1999) en *Memoria, Un municipio libre para un nuevo milenio*. II Foro Municipal del Parlamento Latinoamericano. Comisión para el fortalecimiento Municipal. Cámara de Diputados LVII Legislatura
- *Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas Públicas, Municipales, una Agenda en Construcción*, Centro de investigación y Docencia Económicas, CIDE, 1ª Ed. -y colaboradores., *La Nueva Gestión Municipal en México, Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*.
 - y Nava Campos Gabriela (2000). *Gerencia Pública Municipal*. Conceptos básicos y estudios de caso. D. F. México. Miguel Ángel Porrúa – CIDE
 - *Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso*" CIDE.
 - “Gerencia Pública Municipal: Marco de Análisis Estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”.
 - y Arellano Gault David, (1994)*Cambio en Organizaciones Públicas en México: 2 Casos de Estudio. Organizaciones y Administración en América Latina: La Crisis*. México.
- *Formichella María Marta, (2005) Monografía: “Gestión del emprendimiento y la innovación.
- *García del Castillo, Rodolfo,(2004) *Gestión Local Creativa*. Experiencias innovadoras en México, Premio gobierno y gestión local. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Secretaría de Gobernación INAFED, Fundación Ford D.F. México.
- *Huntington,(1994) “La Tercera Ola”, Paidós.
- *I.E. Gutiérrez, “Sociedad, Economía, Política, Cultura”, Biblioteca de las Entidades Federativas, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM
- *Kliksberg Bernardo “Una Nueva Gerencia Pública para la Modernización del Estado y afrontar los Desafíos de la Integración”.
- *Merino Mauricio (2003), *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción*, Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE. Porrúa. México
- *Meyer Lorenzo, *El Municipio Mexicano al final del siglo XX. Historia, Obstáculos y Posibilidades*
- *O` Donnell,(1991) “Conclusiones Tentativas Sobre Democracia Incierta”, Paidós.
- *Van Loera Stephen, (2002)Guía para estudiantes de Ciencias Políticas. Métodos y Recursos. Biblioteca de Educación. Ed. Gedisa. Edición 1º. Barcelona.
- *Vargas González P. E., I. E. Eugenia Gutiérrez, “TULA: El Impacto Social del Proceso de Industrialización”, Centro de Estudios de Población, UAH,
- *Vázquez Alfredo, (2003) Ponencia durante la jornada de Extensión del INTA,

*WAYNE A. (1994)“Repercusiones de los comicios de en la transición gradual de México hacia la democracia”, Cornelius Editorial FLACSO/M. A. Porrua

Referencias de Internet

- * Ávalos Aguilar Roberto, “Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva. [http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/.doc1.htm#n1b#n1b.]
- * Frederickson H. George, “Hacia una teoría del público” en Revista Gestión y política pública Vol. 1 No. 1 Segundo Semestre. Pp. 8
[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.I_No.I_2dosem/FHG_Vol.I_No.I_2dosem.pdf.pdf]
- * Quintin Antonio, La Gerencia Pública del “Sistema del botín” a la Gestión Profesional”,
[http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=731.]

Entrevistas

- *Candidato priísta del proceso electoral. (Noviembre de 1996)
- *Eduardo Cardoza Hernández. Director de Planeación, 2000-2003
- *Luis E. Monroy Miranda. Oficial Mayor, 2000-2003
- * Ricardo Baptista González.. Presidente Municipal. (1997-2000).
- *Rodríguez Cruz José Guadalupe. Presidente Municipal de Tula de Allende. 2000-2003

Material Videograbado

Rodríguez Cruz José Guadalupe. III Informe de Gobierno. (2003)