

IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS PÚBLICAS EN LA LOGISTICA INVERSA

PROYECTO “CIUDAD JARDÍN BICENTENARIO”, MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL EDO. DE MÉXICO

José Antonio Valles Romero

Universidad Autónoma del Edo. de México

avallesdoc@gmail.com

Ma.Teresa Cruz Patiño

Profesora de Tiempo completo en la Universidad Autónoma del Edo. de México

materesa_cp@yahoo.com.mx

RESUMEN

La Implementación de políticas públicas en el caso Ciudad Jardín Bicentenario se presenta en el contexto del ámbito municipal; este proyecto se realizó con la participación de los dos niveles de gobierno: Estatal y Municipal; así como con la colaboración de la iniciativa privada para el logro de un objetivo común, el reaprovechamiento de espacio destinado a los tiraderos de basura que se encuentran a cielo abierto, siendo altamente contaminante peligrosos y nocivos, para los más de un millón y medio de habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl, como un detonante económico en la zona oriente del Estado de México. se analizó entorno y la complejidad de la Acción Conjunta que involucra a diversos actores políticos y sociales. La metodología empleada es de tipo cualitativa por lo que no emplea instrumentos cuantitativos para medir variables económicas, en cambio es de vital importancia la información de los actores clave de este proyecto. El alcance pretendido es el análisis, y se desagregaron las partes del fenómeno para el estudio de sus características.

Palabras Clave: políticas públicas, logística inversa, recuperación de áreas urbanas

ABSTRACT

The implementation of public policies in the case Ciudad Jardín Bicentenario, is presented in the context of municipal level, this project was conducted with the participation of the two levels of government: state and municipal governments as well as the collaboration of the private sector in achieving a common goal, the reuse of space for landfills that are open, being highly dangerous and harmful pollutant, for more than a million and a half inhabitants of the municipality of Nezahualcoyotl, as an economic trigger the eastern part of the State of Mexico. Environment was analyzed and the complexity of the Joint Action involving various social and political actors. The methodology is of qualitative type so no quantitative instruments used to measure economic variables; however it is vital information from the key actors in this project. The análisis is intended scope and were disaggregated parts of the phenomenon to study their characteristics.

Keywords: public policy, reverse logistics, urban recovery

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se abordan cuestiones relacionadas con la transformación del tiradero de basura de más de 100 hectáreas, ubicado en la zona denominada Bordo de Xochiaca, Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, que fue transformado en un complejo comercial y deportivo, mediante la implementación del Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario.

El problema radica en que más allá de las buenas intenciones, contar con un marco legal adecuado, financiamiento suficiente y el acuerdo expreso de los representantes de las dependencias involucradas, la implementación del Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario ponía en perspectiva problemas para su realización; ya que los usuarios originarios veían de entrada la cancelación de su forma de vida, dicho de otro modo, en torno a un mismo espacio geográfico convergían intereses diferentes, representados por actores con visiones del mundo diferentes; por ello el problema que atañe a la presente investigación se puede expresar mediante las siguientes preguntas:

- ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN QUE SE GENERARON EN LA REALIZACIÓN DEL PROYECTO CIUDAD JARDÍN BICENTENARIO?
- ¿CÓMO FUE ATENDIDA LA COMPLEJIDAD DE LA ACCIÓN CONJUNTA, EXPRESADA POR LA PRESENCIA DE DIVERSOS ACTORES, CON INTERESES DIFERENTES SOBRE UN MISMO ESPACIO GEOGRÁFICO?

En este mismo sentido el *supuesto* que determinó esta investigación se plantea de la siguiente manera:

EL PROYECTO CIUDAD JARDÍN BICENTENARIO PRESENTÓ PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN POR LA FALTA DE PREVENCIÓN DE LA COMPLEJIDAD DE LA ACCIÓN CONJUNTA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS.

La importancia de esta investigación radica en comprender la dinámica y complejidad de un proyecto que desafía las inercias de algunos de sus actores y que afecta a sus intereses y obstaculizan su desarrollo.

La información de este estudio no presentó de manera general ningún problema en lo general en cuanto a su abordaje debido a que es un proyecto en donde, de un modo u otro, y por cuestiones laborales, hay acceso a distintos documentos y de ésta forma se va obteniendo la mayoría de la información por medio de la observación y de manera directa, por parte de las instituciones así como de los principales actores involucrados.

Es importante reforzar o rechazar la idea de que la implementación de una políticas públicas puede llevar a mejorar la gestión dentro de la administración pública estatal y municipal.

En secuencia se puede señalar los objetivos que se abordaron fueron visualizados en el transcurso de la investigación mediante el análisis documental, análisis del entorno a través de entrevistas y observación de los

sucesos que se presentaron durante las diferentes etapas de la implementación de la políticas públicas.

El objetivo general del presente trabajo principalmente se basó en:

- Analizar el proceso en torno a la Complejidad de la Acción que involucra los diversos actores para la Implementación del Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario.

Así como los objetivos particulares los cuales fueron:

- Caracterizar las relaciones entre los diferentes actores involucrados en el Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario.
- Analizar cómo se da el ensamblaje de intereses de los implicados en el proyecto.
- Identificar un conjunto de actividades individuales y organizativas que se presentan a través del proceso de implementación y que han venido a transformar las conductas en el marco de un contexto establecido por los actores político y social.

El presente trabajo de investigación, se basa principalmente en tres capítulos mismos que a continuación se menciona su contenido:

En el primer capítulo se presenta el marco teórico-conceptual en donde se analizaron las concepciones utilizadas como sustento teórico de este trabajo desde la perspectiva de las políticas públicas como es sus definiciones por parte de los estudiosos de las mismas, resaltando las aportaciones que se han mostrado a través de su desarrollo; del igual manera se hace énfasis en una de las fases de la políticas públicas que consiste en la Implementación, como una etapa en la que se apoya dicha investigación resaltando las tres generaciones en las que fue abordada la etapa anteriormente mencionada; por último se describe uno de los modelos de la primera generación como es del de la complejidad de la acción conjunta.

En el segundo capítulo se delimita el objeto de estudio de la presente investigación así como la descripción del mismo, también se describe la metodología utilizada y las herramientas que fueron aplicadas para la obtención de la información así como el abordaje y el análisis de la misma.

Finalmente en el tercer capítulo se analizan y discuten los resultados obtenidos a partir de la investigación que se contrastará con la información adquirida mediante las entrevistas de los principales actores, interpretando cada uno de los rubros que conforman dicha investigación.

El procedimiento descrito ha permitido llegar a conclusiones que se espera aporten juicios que permitan orientar mejores estrategias en futuras investigaciones del tema.

MARCO DE REFERENCIA

Dentro de la Administración Pública se estudian modelos gerenciales como alternativas de mejoramiento y modernización, en donde no deben perderse de vista que los fines del Estado están centrados en el bienestar de la población y que pueden ser alcanzados a través de políticas públicas.

Desde esta perspectiva, el imperativo de concentrar los objetivos de las diversas políticas determina las formas y mecanismos adoptados por la administración. Otra visión prefiere considerar la vinculación entre la políticas públicas y administración en sentido inverso; es decir, que la consecución de los fines de la administración se opera mediante la políticas públicas. De cualquier modo, las políticas públicas son consideradas funciones principales del Estado, del gobierno o de las organizaciones políticas y perfiladas como las vías a través de las cuales toma cuerpo la intervención estatal en la sociedad para asegurar su bienestar, preservando el orden y garantizando el funcionamiento del conjunto social.

En este contexto, un tema importante tanto en la Ciencia Política como de la Administración Pública es el estudio de las políticas públicas,¹ para el desarrollo de cualquier Estado y contar con instituciones realmente eficientes y eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, mediante sus diversas organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con políticas públicas bien implementadas.

El desarrollo de un país depende de la capacidad estratégica y administrativa que tiene para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado. El caso de México es ejemplar para señalar desatinos que tienen que ver con la confección estatal en las políticas públicas.

Políticas Públicas

La definición de políticas públicas se han venido transformando a lo largo del tiempo, existen opiniones de académicos y de conocedores de la administración pública que la explican desde su forma tradicional como del quehacer y/o ejercicio gubernamental.

“Una políticas públicas se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella” así como también lo define como “Las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado de sistema político” (González Ortiz, Citado en Ruiz, 1996 pág.14).

Por otra parte Villanueva (2006) señala: *“Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, causal. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido”.*

¹ Hay que reconocer que una política pública resulta eficaz en la medida en que la selección de las problemáticas a solucionar sea la adecuada; la selección de la problemáticas a resolver a través de una política pública, debe someterse a un proceso de análisis en el que sean contemplados los recursos, las voluntades políticas en el momento de implementarla, así como el tiempo entre otros factores con el que se cuente para solucionarla.

De esta manera se establece que las políticas públicas deben de ser un instrumento importante para dar respuesta de manera eficiente a las demandas de la sociedad, a través de diálogo y del compromiso de los gobiernos con la ciudadanía.

Lahera (2004), por su parte señala que las políticas públicas *“son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así la política puede ser analizada como la búsqueda por establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas”*.

Las políticas públicas entonces, deben ser entendidas como un proceso y no como un acto singular, consecuentemente, cada frase merece especial atención en el análisis; además de que generalmente se definen desde el punto de vista de la decisión del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye (1998) menciona que una políticas públicas es: una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas, o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.

Aguilar (1992) comenta que al hablar de las políticas públicas, es cuando el gobierno interviene para la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Pero también de otros actores (públicos, privados y sociales) que reclaman insertarse en el proceso decisional y de implementación de las políticas.

Desde la perspectiva de los siguientes autores Ñañez, Torres y Srrechadera (2008) Mencionan que las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas.

Se hace mención entonces, que las políticas públicas van a dar una solución a algún problema o necesidad de una comunidad o sociedad por medio de la intervención del gobierno con la participación activa de diversos actores políticos y sociales.

No es fácil poner en marcha unas políticas públicas ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que está dada. La creación de una políticas públicas lleva un procedimiento; Ruiz (1996), en el manual de elaboración de políticas públicas, estipula seis pasos: 1. Identificar y definir problemas, 2. Percibir la problemática actual o futura, 3. Seleccionar soluciones, 4. Establecer objetivos o metas, 5. Seleccionar los medios, 6. Implementarla.

En tanto, Bardach (1998) Señala ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. 1. Definición del problema, 2. Obtención de información, 3. Construcción de alternativas, 4. Selección de criterios, 5. Proyección de los resultados, 6. Confrontación de costos, 7. Decida, y 8. Cuente su historia. En cualquiera de los casos, lo que llama la atención es el carácter procedimental que le es propio, especialmente en aquel segmento que se refiere a la puesta en marcha o ejecución.

El quehacer gubernamental ha permitido que las definiciones de políticas públicas proliferen en el tiempo, será imposible pensar que algún día se llegue a un consenso en torno a una definición rigurosa. Esto se debe a la complejidad del tema y que los supuestos de diferentes enfoques y área de política pueden implicar énfasis distintos, no obstante el estudio y la práctica de las políticas públicas son necesarias para satisfacer necesidades locales, estatales o nacionales.

Harold Lasswell, en 1951, mostró su preocupación por alejarse de las especializaciones y animar el trabajo por equipos multidisciplinarios en las áreas del dominio político-administrativo, que consistía en: *“cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada”* (Lasswell, 1992, pág. 83) en el contexto de la reconstrucción política y económica que surgió por el impacto de la Segunda Guerra Mundial. Su preocupación derivó en una nueva forma de enfocar el abordaje de los asuntos públicos, en ese talante se inscribe ese trabajo.

La propuesta de Lasswell era las *“ciencias de política”* con una visión multidisciplinaria que se ocuparía de los problemas fundamentales del hombre en sociedad con la mayor racionalidad posible y el uso de técnicas y métodos eficaces para la formulación y análisis de las alternativas posibles de acción. Consideró que éstas son: *“el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la reproducción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado”* (Lassewll citado en Aguilar, 1996, pág.47). A poco más de medio siglo, este planteamiento sigue vigente en el análisis y mejoramiento de las políticas.

Por lo tanto, *“las ciencias de políticas resultan ser aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace la política (policy), pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos”* (Aguilar, 2003, pág.47).

Bajo esta visión podemos observar que realizar políticas públicas desde la multidisciplinariedad dará un mejor resultado tanto en su elaboración, como en su implementación y seguimiento sin olvidar la importancia de la evaluación de la misma.

Kauffer (S/A pág. 2) hace mención que la políticas públicas es un *“Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que puedan afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos”*.

Una políticas públicas de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con el objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una políticas públicas de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos,

definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Lahera (2004). Es pues una forma de sustanciar los cursos de acción con racionalidad técnica y política, que esperan terrenalmente resolver las contingencias de la vida asociada.

Las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre temas como acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantarse esfuerzos compartidos y participar de manera específica. Lahera (2004).

De acuerdo con los planteamientos de Lahera (2004) para que las políticas públicas sean de excelencia requiere de ciertas características como las que se mencionan a continuación:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas
5. Consistencia interna y agregada
6. De apoyos y críticas probables
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia)

Con estas características podemos determinar que se requiere de una planeación exhaustiva que tendrá que cumplir con cada uno de los puntos ya que la fundamentación es la justificación del porque, para que y el cómo es importante dicha políticas públicas, los costos y los financiamientos si no se cuentan quizá no podrá ser implementada. En cuanto a la parte de evaluación rescatamos su importancia y su necesidad para conocer los beneficios e impactos que pueda tener, esto último tiene que ver nuevamente con los beneficios sociales de marginación y su relación que tienen con otras políticas ya implementadas.

No hay que olvidar que la consistencia de hacer la política es necesaria para que se vean los resultados, obteniendo así apoyos que determinen su funcionalidad, es rescatable comentar que la oportunidad muchas veces determina la implementación de las políticas públicas ya que es una necesidad de la población o bien un problema que se está detectando y que surge para minimizar, contrarrestar o solucionar la problemática dada.

En la implementación es necesario contar con una supervisión de la misma, para ver el cumplimiento de los objetivos, ya que estos son clave para lograr lo planeado. También se requiere de una evaluación que vaya determinando los calces a corto, mediano y largo plazo.

Las Políticas Públicas y sus Aportes

El primer aporte de las políticas públicas es su orientación multidisciplinaria, las políticas públicas no son fenómenos que se puedan entender o ejecutar con enfoques unilaterales. Como toda políticas públicas implica por naturaleza aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, etc., en donde requiere de visiones multidisciplinarias. Por eso Laswell (1951) hablaba no de la ciencia sino de las ciencias de las políticas.

El segundo aporte es su orientación práctica. Laswell (1951) pensaba que en el estudio de las políticas públicas debía resolver problemas prácticos o materiales del hombre y no quedarse o perderse en las divagaciones teóricas, filosóficas o epistemológicas. Por lo que el enfoque de las políticas públicas permite una búsqueda del bienestar y una resolución de problemas prácticos más eficaces.

La tercera aportación es la de su orientación normativa. Laswell (1951) señalaba que el estudio de las políticas públicas estaba obligado a ser normativo; es decir, a lidiar con el deber ser, con el ser, con los valores y no sólo con los hechos. Para él, las políticas públicas tenían en esencia que ver con el desarrollo y la dignidad humana y por lo tanto no podían evitar las discusiones normativas Aguilar (2003).

Existe otra propuesta en la que se hace una distinción entre la políticas públicas y la acción pública la cual está en el centro de las transformaciones de la relación gobierno-sociedad hoy en día esta distinción se sugiere en el trabajo realizado por Jean-Claude Thoenig e Yves Meny (1989). Esta propuesta plantea la posibilidad de intervención activa de los actores sociales más que como acción puramente gubernamental, a diferencia de lo planteado por Torgerson. Por lo que *“...el conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o de varios actores públicos... se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ecología, etc.”* (Meny, Yves y Thoenig, Jean – Claude, 1992, pág. 90) el cual se acompaña con ciertas distinciones valorativas de quienes deciden, se apoya en el valor de ciertos montos de recursos logrando imponerse como un acto público.

Lindblom (1991) abre otra posibilidad en la políticas públicas que se interrumpe puede ser rediseñada o sustituida, una política que se separa de los objetivos iniciales puede provocar el diseño de otras. Por ello podemos señalar que las políticas públicas son:

“decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de

fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica” (Aguilar, 1996 pág. 41).

Asimismo, Aguilar (1996) hace referencia a la importancia de inmiscuir a la población con una participación activa, por otro lado involucrar a las instituciones o empresas privadas para obtener la parte económica así como a las organizaciones civiles, esto es una forma de hacer políticas públicas desde la comunidades, con la comunidades y para las comunidades.

Las políticas públicas sirven para el bienestar de la sociedad, como lo es la educación, el desarrollo de una comunidad, la seguridad, la vialidad, su infraestructura, así como también tiene que ver la necesidad de la comunicación, la energía, la agricultura, entre otros, siendo muy amplio su estudio.

Con estos campos se puede señalar que las políticas públicas son acciones de planeación a corto plazo, localizada para enfrentar lo imprevisto. Se puede concebir como una acción relativa, realizada por un ciudadano o un grupo de personas, que explica y define un curso de acción. Asimismo la política es un conjunto de pequeñas decisiones o de acciones que se repiten; muchas veces producto de presiones circunstanciales o bien por falta de acción alguna.

“Las políticas públicas son cursos de acción, tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad” (Canto, 2002 p. 70).

Si las políticas públicas responden en gran medida a la demanda de problemas públicos estos por definición son multicausales y por tanto requieren de un abordaje conjunto que conduzcan a un abordaje interinstitucional ya sea intersectorial o intergubernamental que vaya más allá de intereses personales, carente de voluntades políticas de las misma instituciones comprometidos con la ciudadanía.

Aguilar (2006) comenta que las políticas que impliquen grandes cambios y simultáneamente un alto grado de consenso, serán implementadas con mayor consenso. Las etapas en políticas públicas son el diseño, implementación y evaluación, según los estudiosos la etapa implementación no había sido una prioridad analítica fuerte en la academia ni en el ejercicio y el diseño institucional, contando con una atención centrada en los momentos de formulación y evaluación.

En suma, podemos decir que hablar de políticas públicas es hacer referencia a las acciones que el gobierno de cada nación realiza con objetivos y metas bien establecidos para atacar el problema en un lugar y en un momento determinado y dirigido a sectores de la población. Asimismo podemos decir que las políticas públicas son sectoriales y multidisciplinarias, sus ramas buscan dar solución a cada uno de los problemas que se deben de incluir en una agenda de gobierno.

Ahora bien, se puede tener el diseño de una políticas públicas; pero hay que cuestionar la eficacia de su cumplimiento, como lo veremos en el siguiente apartado la importancia de la implementación de las políticas públicas.

Definición de la Implementación

El concepto de implementación se deriva del lenguaje ordinario (inglés) *llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar...* Es un verbo que indica la acción que se ejerce sobre un objeto, carente de una perfección o acabamiento Aguilar (1996). Ello significa que después de una formulación (hechura, diseño) digamos que buena, todavía es menester pensar en la forma en que rendirá fruto, en la forma en que se realizará.

Pressman y Wildavsky fueron los que iniciaron los estudios en el campo de la implementación, fortaleciendo su importancia dentro del área de estudio (Citado en *Revuelta, 2007*); a ellos debemos la creciente importancia y atención a esa fase de las políticas. Acaso su espíritu inquieto y tradición empírica lograron enfocar lo que para otros resultaba invisible. Dicho de otra manera, a pesar de que era recurrente experimentar problemas en la ejecución de las políticas, no lograba conceptualizarse esa fase tan escurridiza y propia de las políticas. La máxima era que a un buen diseño, le seguiría automáticamente una buena puesta en marcha.

La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrá como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido Aguilar (2006).

En este sentido se llama implementación al modelo que sirve para generar un valor importante dentro de las políticas públicas, asumiendo esta etapa como la aplicación o ejecución rutinaria de un diseño que con antelación es acordado o definido, haciendo énfasis que en la mayoría de los casos, los buenos o malos resultados así como el impacto esperado dependerán en buena medida de las características y trayectorias de las políticas.

La implementación como objeto de estudio separable, puede explicarse y predecirse a partir de variables tanto políticas como técnicas; estas últimas derivadas del proceso organizacional y del razonamiento normativo y las políticas por las modalidades específicas de acceso y ejercicio del poder.

La implementación es más bien “*un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional*” (McLaughlin, citado en Aguilar, 2008 p 83). Cabe decir que las fases de las políticas poseen un carácter lógico y no cronológico, en vista del constante ir y venir entre diferentes momentos. Ello significa que no podemos pensar una política como una sucesión programada de actividades, sino como un conjunto de episodios que se van hilvanando por las circunstancias y el peso de los actores.

Para Lowi y Froman (citado en Aguilar, 1996) el proceso de implementación variará de acuerdo a las características de la política a ponerse en práctica, que van correspondiendo a diferentes tipos de decisión, esto es, puede ser por determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la políticas públicas.

La eficiencia en la implementación depende, parcialmente, del tipo de política en cuestión y de que los factores específicos que facilitan o impiden la realización de los objetivos de un programa suelen variar de un tipo de política a otro Aguilar (2006).

En este sentido la implementación la entendemos más bien como un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las diversas interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el ámbito institucional.

La implementación de políticas públicas tiene que ver con los planes de acción, con las adecuaciones institucionales que a su vez se relacionan con la configuración de equipos de trabajo, arreglos institucionales internos, su financiamiento, el montaje, los sistemas de información, difusión, seguimiento y evaluación.

Por otra parte la implementación de políticas públicas, puede no verse concretada de forma exitosa; al referir los estudios de implementación Aguilar (1998) toma como referencia un caso de Estados Unidos Oakland, en donde la acción gubernamental no logró consolidar su propuesta y la políticas públicas fue evaluada como un fracaso. Para que una políticas públicas pueda ver consolidada su implementación y la implementación sea exitosa, debe considerar en un primer plano la integración armónica y efectiva de todos los actores.

La implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado Revuelta (1997) La implementación es el eslabón perdido. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores- factores que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.

La implementación es *“la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal”* (Aguilar, 1996. pág. 56). Si se cree que hay muchos caminos para llegar a la realización existirán diversos eslabones causales.

“La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo, y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrá como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido” (Aguilar, 1996. Pág. 45). Los problemas de implementación, entonces, no pueden evitarse programáticamente, pero puede preverse su aparición para minimizar sus efectos negativos.

Van Meter y Van Horn (1975. citado en Revuelta, 2007 pág.138) *“sostienen que los estudios de implementación habían sido un área desatendida de análisis porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma*

de decisión. Se creía que una vez tomada la decisión, ésta sería implementada logrando un resultado similar a aquel que inicialmente se intentaba”.

Toda etapa de implementación requiere de una constante transformación tanto para las instituciones políticas, los actores políticos participantes en dicha etapa. Menciona que:

“La implementación es un proceso abierto, es decir, pueden surgir inconvenientes, situaciones o problemas no previstos o visualizados con anterioridad que le afecten y por tanto, se hace necesarios revisar permanentemente el proceso superado incluso la división tajante entre formulación que puede resultar fatal para el logro de resultados” (Dorado, 2009 pág. 8).

La implementación como parte importante de las políticas públicas es una acción que se debe presentar como algo no acabado, es decir, las características como la flexibilidad y la adaptabilidad son imprescindibles en la implementación de una políticas públicas, sin que se quede de lado la tipología y los intereses de los actores políticos y privados involucrados en el proceso de la misma.

No se puede eximir para toda intervención el desconocimiento de intereses y conflictos posibles entre los actores, sean estos gubernamentales o no, por ello el logro de consensos en tiempos razonables es vital para evitar tanto la demora en la generación de resultados como los desvíos de resultados esperados a partir de una determinada intervención. De lo anterior, se desprende la importancia que cobra la comunicación fluida entre los actores involucrados en el proceso.

Uno de los enfoques, el *bottom-up*, desarrollado por Hjern y Hull (1982, citado en Revuelta, 2007 pág. 147) es considerado como uno de los más finos ejemplos por su rigor metodológico. Este estudio utiliza la teoría organizacional para explorar la implementación, enfocándose en tres aspectos metodológicos: el primero, la conceptualización de la unidad de análisis la cual debe ser considerada sujeta a falsear. Segundo, una vez que la unidad de análisis ha sido definida, los especialistas deben intentar reconstruir la unidad analizando los actores que participan así como sus objetivos, estrategias y recursos. Este es un proceso inducido que necesita una red analítica para estructurar el inventario. Finalmente, existe una perspectiva de evaluación usada en la investigación. Como puede observarse, ha sido creciente el estudio y dedicación a la implementación con fines teóricos y prácticos.

El modelo de Sabatter y Manzmanian hacen mención que las variables independientes pueden afectar las variables dependientes y por consecuencia los resultados:

“De acuerdo con esta visión, el rol crucial del análisis de implementación, es identificar los factores que afectan el logro de los objetivos estructurados a través de todo su proceso. Éstos pueden ser divididos en tres amplias categorías: 1) la tratabilidad del problema contemplado en el estatuto; 2) la habilidad del estatuto para estructurar favorablemente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de la variedad de variables políticas en el balance de apoyo para los

objetivos estatutarios" (Sabatter y Manzmanian 1981, citados en Revuelta, 2007 Pág. 144)

Ahora bien Aguilar menciona que *"Frecuentemente el éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación (los subordinados) actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política"* (Aguilar, 2008. pág. 121).

Implementar políticas públicas requiere de capacidades, aptitudes y actitudes individuales y colectivas, por lo tanto hay que fortalecerlas y si no existen generarlas y cuidarlas, pues pueden deteriorarse e incluso perderse, por ello la implementación generará siempre aprendizaje de realimentación que en decisiones futuras pueden ser las mismas políticas o bien para nuevas intervenciones.

Para Pressman y Wildavsky se generan retrasos debido a la complejidad de la implementación, estos son: a) aquellos no planeados o causados por ocurrencias accidentales; b) aquellos causados intencionalmente por los participantes que desean detener una acción no deseada o echar atrás y rediseñar el desarrollo de un programa y c) las diversidades en el tiempo (Citado en Revuelta, 2007). Tales retrasos constituyen uno de los costos más altos que pueden llevar al fracaso a una política.

Van Meter y Van Horn analizan dos variables para el éxito o fracaso en la implementación, estos son: el nivel de cambio y el nivel de consenso requerido, manifestando que una política que introduce cambios pequeños y goza de grandes consensos muestra más posibilidades para el éxito y, por el contrario, quien intenta producir grandes cambios con pequeños consensos tiene muy pocas posibilidades para el éxito (Citado en Revuelta, 2007).

De las ideas de O'Toole y del marco de análisis de Sabatier y Manzmanian (2000. Encontrado en Ayoub, 2008) Hacen mención sobre el éxito o fracaso de la implementación de una políticas públicas, en donde se pueden advertir importantes rasgos metodológicos que llevan a considerar varios factores como los recursos económicos y materiales con que cuenta la unidad de análisis. Por otro lado las metas y objetivos sean establecidos con claridad y comprendidos por todos los actores, un punto más es el número de actores participantes en la implementación y por supuesto el liderazgo o apoyo de los líderes de las organizaciones en la consecución de los objetivos planteados, finalmente el tiempo establecido para la ejecución de la política y los incentivos que pudieran tener los actores para su implementación.

El hablar de la implementación es crucial, no se puede dejar de lado su importancia ya que se tiene que planear con claridad el cómo se va a llevar a cabo la políticas públicas. Es tener bien claro el diseño del programa o proyecto que se quiere lograr, asimismo se requiere de un proceso en el que existan habilidades y voluntades políticas de los actores participantes para convertir un proyecto en un resultado digno, con valor agregado en mérito de haber considerado los obstáculos que suelen presentarse en el camino.

Las Tres Generaciones de la Implementación

Los estudios de implementación de las políticas públicas cobraron importancia en tres momentos significativos surgiendo así tres generaciones para su estudio y forma de implementación.

Primera Generación

La primera generación de los estudios de la implementación, desencadenó una serie de investigaciones y recomendaciones. Martha Derthick (1972) lanza una pregunta, *Why a federal program failed?*, esto es, ¿por qué fallan los programas federales? Ella estudia un programa iniciado en 1967 en la presidencia de Johnson, construyendo comunidades modelo en terrenos sobrantes de la propiedad federal en Washington, San Antonio, Atlanta, Michigan y San Francisco, ubicados en el área metropolitana. Dicho programa podía haber presumido de nobles intenciones, ya que los objetivos sociales que planteaba parecían no incomodarle a nadie: cálculo fallido.

Derthick fue la primer persona que interrogó el por qué fallan los programas federales y encuentra una constante en sus estudios, aparentemente al principio existen acuerdos y después surgen desavenencias que bloquean el programa Pressman & Wildavsky (1996).

Asimismo Derthick llega a una conclusión *“el fracaso se debió principalmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y a su tendencia a proyectar metas ideales”* (Derthick, 1972 Encontrado en Aguilar, 1996 pág.83). Estas dos incapacidades son inherentes a la posición que el gobierno central ocupa en el sistema federal americano.

El nombre de la primera generación de implementación se le atribuye a un ensayo de Eugene Bardach (1977), en el cual se intenta llegar a una concepción precisa del proceso de implementación antes de intentar especificar sus problemas y especular sobre lo que se debe hacer para enfrentarlos.

Para Bardach (1998) la implementación se define como un proceso en el que se han de ensamblar los numerosos y diversos elementos que intervienen en la política y que, además, dichos elementos se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual deben existir los acuerdos entre las distintas partes e iniciar la negociación con la que se pretende que cada una de las partes coopere desde la perspectiva que le corresponde, para que cada una de ellas se logre ensamblar en este proceso.

Pressman, Wildavsky y Bardach, que han acotado el ámbito de la problemática de la implementación preguntándose. *“por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales y oportunos financiamientos, esfuerzos cotidianos de organizaciones y personas, simplemente no funcionaron, no resolvieron los problemas sociales que afrontaron y quedaron muy lejos de los objetivos que prometieron alcanzar”* (Aguilar, 1996 pág.19).

Se ha referido que *“el problema central se localizaba en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño”* (Aguilar, 2006, pág 18). Por consiguiente

surge la complejidad de la política, el tamaño de la organización implementadora, el compromiso existente en ellas” (McLaughlin, 1987 citado en Peña, 2008).

Para los estudiosos de ese entonces comentan que los problemas pueden resolverse clarificando la relación entre metas y medios (Comomfort, 1981 citado en Peña, 2008). Definiendo no sólo el qué sino el cómo. Esto trajo consigo varias discusiones teóricas para ver el fracaso en las políticas públicas, toda vez que no se puede tomar decisiones de la efectividad o impacto de una políticas públicas en su implementación.

“El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control” (Aguilar, 1983 pág. 63)

De entre los diversos actores que se involucran en el proceso de implementación, Bardach (1998) refiere los siguientes: las clientelas, los gobernadores, los líderes, los grupos opositores y los advenedizos. Pero además, dicho juego, en el que intervienen los actores antes mencionados, pone en movimiento diversos intereses u objetivos como son: el presupuesto, los recursos, bienes y servicios, plazas de trabajo etc. Por ello, el juego de las políticas públicas se convierte en un complejo ensamblaje que está en riesgo de fracaso.

Las investigaciones que surgen a partir de conocer la efectividad de las políticas públicas fueron descubriendo los diferentes factores que afectaban tal respuesta, entre los cuales son: distorsiones, burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiario entre otros. No lograban las condiciones suficientes para el éxito de una políticas públicas (Aguilar, 2006, pág. 26).

“Hay una triste historia de políticas fracasadas. En parte por errores de diseño, en parte por defectos de implementación de las políticas. Por un lado, si se acepta que de suyo toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público: hay que contar con teoría causal. Por otro lado, si se acepta que los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar” (Aguilar, 1996 pág.16).

En el modelo propuesto por Pressman y Wildavsky, las políticas públicas funcionan mal porque están influenciadas por el comportamiento de quienes trazan e instrumentan las políticas, de ahí que el supuesto sea: El comportamiento de los participantes está motivado por esfuerzos (que si bien

pueden perseguir fines colectivos y/o sociales) están imbuidos de interés personal que condicionan la forma como se producen y se aplican las políticas públicas. El juego de intereses no implica que se afecte necesariamente de manera negativa, pero en ella se deben considerar los valores morales, los sentimientos y las enseñanzas.

“Una de las grandes ironías de la creciente atención al proceso de la implementación es que mientras más nos esforzamos en el uso de los instrumentos convencionales de control jerárquico, menor es la probabilidad que tenemos de alcanzar el éxito” (Aguilar, 1983 pág.263).

Por lo tanto, al referir la acción conjunta, se hace necesario el mencionar que de entre los diversos actores de las políticas públicas, no importa la jerarquía; lo prioritario es la acción del mediador, que es quien intervendrá en donde ocurra un percance, dejando de lado el aspecto jerárquico de quienes intervienen en la implementación de una políticas públicas. El fallo de una implementación política se debe a que:

“Las investigaciones fueron descubriendo los diversos factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios) demostraba que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política” (Aguilar y Villasana, 1996, pág 56).

Segunda Generación

La segunda generación hace referencia a los enfoques jerárquicos de implementación y propone proceder a la inversa; desde los operadores a los decisores, es decir, de abajo hacia arriba Los representantes son Berman (1980), Elmore (1978) y Lipsky (1977).

En la década de los “70” el trabajo de la implementación de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky asume la implementación como la cadena causal de eventos que ocurren entre las condiciones esenciales e iniciales y las consecuencias esperadas o previstas.

Esta generación se caracteriza por enfocarse en cómo el proceso de implementación se estructura para conseguir los objetivos (Hesenfeld & Brock 1991, citado en Peña, 2008).

Pressman y Wildavsky (1998. Pág 56) explican cómo fue sucediendo la implementación de un programa, enfatizando sólo la experiencia del mismo y van logrando conjeturar algunas propuestas teoréticas que han sido elementales en el desarrollo de la implementación. Llegando a ciertas conclusiones, por ejemplo la experiencia de la ADE: *“Cuando más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación”*. Por lo que:

“...implementación es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean...”
“...denominan punto de decisión a cada ocasión en que se tenga que registrarse en convenio para que el programa continúe. Y le damos el nombre de certificación a cada caso en el cual se requiera que un participante exprese su consentimiento por separado. La suma del número de certificaciones necesarias que se sostienen en los puntos de decisión durante la vigencia del programa...”. (Pressman y Wildavsky, 1998. Pág.57)

Derivado de los estudios de esta generación, de acuerdo con Cairney (citado en Peña 2008), el éxito de un apolíticas públicas requiere seis condiciones: 1) existe un entendimiento de los objetivos de la política y se le identifican como consistentes; 2) la política funciona como se espera al momento de implementarla; 3) las tareas por hacer son específicas y claramente comunicadas; 4) los recursos (incluida la voluntad política) están comprometidos; 5) se mantiene el apoyo de los grupos de interés y 6) los factores externos al proceso (situación es socioeconómicas, por ejemplo) no socavan significativamente la implementación

En tanto Parsons (2007) menciona que Wildavsky, junto con Majone y Browne han elaborado una teoría de la implementación más desarrollada tomando el modelo de arriba hacia abajo o *top down* y las críticas realizadas por el modelo de abajo hacia arriba o *bottom-up*.

Las decisiones que se tomen respecto a los programas no siempre consisten en responder claramente de manera positiva o negativa. *“Los programas pueden demorarse, modificarse, reducirse de acuerdo con una escala y adaptarse o distorsionarse de otro modo para ajustarse a su medio”* (Pressman y Wildavsky, 1998, pág. 200).

La implementación desde abajo determina que hay estudios realizados respecto al diseño y evaluación de políticas públicas a finales de la década de los 70's, destacan a investigadores como Williams y Elmore (1979). En dichos estudios se hace la referencia de que los procesos de implementación.

En esta generación de estudios se afirma que el proceso de implementación que se determina, influye en el resultado de una políticas públicas, generando como propuesta un enfoque conceptual alternativo. *“El curso de acción a seguir por una política, para ser efectiva, es el que procede de conformidad con la decisión ilustrada y panorámica de los gobernantes, ejecutando fielmente sus indicaciones técnicas, organizativas y operativas”* (Aguilar, 1983 pág.78), por lo que las previsiones sobre implementación se vuelve necesarias, toda vez que:

“...los problemas de la implementación o la intervención de muchos poderes durante el proceso, a la desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones, bajo desempeño... En consecuencia, la solución

recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato (espectacular o sutil) de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos... establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno". (Aguilar, 1983 pág. 78).

Tercera Generación

La Tercera generación es aquella en donde se elaboran modelos de procesos de implementación, con la finalidad de orientar los diferentes estudios y de corregir en la práctica defectos y obstáculos cuyos representantes son: Van Horn y Van Meter, Rein y Rabinovitz, Mazmanian y Sabatier, O Toole.

Esta generación se caracteriza por estudiar la implementación desde la perspectiva de las organizaciones y los actores responsables de llevar a la práctica la políticas públicas (Hasenfeld & Brock, 1991 citado en Peña, 2008).

Myrtle (1993) menciona que la implementación de la tercera generación no tiene que ver con un problema social y de cambio organizacional, sino con la macro-implementación y la micro-implementación. En la primera se enfoca en la necesaria colaboración entre organizaciones y la segunda a que el proceso de implementación se debe a la unidad más pequeña (citado en Peña, 2008).

Por macro implementación, según Berman y Aguilar, *"se entiende todo proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarios para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad y por micro-implementación, además, el proceso concreto de prestación de servicios ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento por una población determinada"* (Aguilar, 1996 p 82-83).

Sin embargo, para Elmore (1978), quien es uno de los más conocidos defensores del enfoque de *bottom –up*, están directamente asociados con la burocracia y a partir de ahí explica el éxito o fracaso de la implementación (citado en Revuelta 2007). Se observa que el asunto del capital es primordial para la ejecución de la intervención, por lo tanto se observa que existen diferentes factores para determinar la eficacia de la implementación, esto es un proceso complejo en donde se inmiscuyen diversos factores y variables que influyen en el proceso.

Elmore introduce dos conceptos en esta generación, el *"diseño prospectivo"* (forward mapping) y *"diseño retrospectivo"* (backward mapping). El primero tiene que ver con el planteamiento de un objetivo, para después, elaborar un conjunto de etapas para el cumplimiento de ese objetivo y determinar, con base en una relación entre lo propuesto y lo obtenido, una medida de éxito o fracaso. El segundo el diseño retrospectivo no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, del punto mismo en el que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas. No comienza con una aclaración de intenciones, sino con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo del proceso de implementación, genera la necesidad de una política... el análisis retrocede a

través de la estructura de las instancias responsables de la implementación (Elmore, 2000 citado en Peña, 2008).

Uno de los modelos que se presentó para explicar el fracaso en las políticas públicas en la primera generación, fue la complejidad de la acción conjunta. Justamente esta aportación atiende apropiadamente el problema planteado en este trabajo.

La Complejidad de la Acción Conjunta

Se ha observado que realizar una implementación tiene que ver con diferentes enfoques, puntos de vista y factores que influyen en su realización. Bardach (1978) menciona que:

“es bastante difícil diseñar políticas públicas y programas que se vean bien en el papel. Es más difícil aún formularlas en palabras y eslóganes que suenen bien a los oídos de los líderes políticos y de los electores con los cuales ellos tienen responsabilidad. Y es insoportablemente difícil implementarlas de una manera que satisfaga a todos, incluyendo a los supuestos beneficiarios o clientes” (Citado en Revuelta, 2007. Pág 151).

La idea de la complejidad de la acción conjunta nos ayuda a entender que lo que aparentemente es sencillo y directo puede complicarse y estar retorcido. Dice Pressman (1988), que lo que parecía ser un programa sencillo se convirtió en un programa muy complejo, ya que existían muchas personas con diferentes intereses personales.

No hay implementación perfecta y, por ende, tampoco política perfecta. La complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, el error... son características tanto de la política como de la misma vida social misma que van deteniendo el programa obteniendo una complejidad.

Se puede mencionar, según Pressman (1998), que cada uno de los numerosos grupos participantes tenía una perspectiva distinta de la que sustentaba la operación de la ADE, y los grupos discrepaban en cuanto a la urgencia del programa. Continúa diciendo que cuando las perspectivas difieren, también difiere la valoración del éxito. Esto se debe a que el pensar en medios y fines por separado impone una distinción artificial, especialmente cuando esto implica más de un programa.

1. Incompatibilidad directa con otros compromisos. Esto es, los participantes pueden estar de acuerdo con los méritos de una propuesta, pero descubrir que es incompatible con otras metas de organización. No es lo mismo elaborar un proyecto que hacerlo funcionar.
2. No hay ninguna incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas. Esto es, los involucrados determinan de alguna manera quienes participaran de forma directa.

3. Compromisos simultáneos con otros proyectos. Los participantes pueden estar de acuerdo con una propuesta, no establecer compromisos contradictorios y no mostrar preferencia por otros programas, pero pueden tener otros proyectos de su incumbencia que exijan tiempo y atención.
4. Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto. Durante la implementación de un programa, puede recurrirse a otras personas u organizaciones que tengan experiencia y autoridad jurisdiccional, pero que no vean la urgencia del programa general.
5. Diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización. Los participantes que convienen en las metas de un programa pueden, sin embargo, discrepar en lo que respecta a las personas o las unidades organizacionales que deben dirigir los programas.
6. Diferencias legales y de procedimiento. Los intereses de algunos, no son los intereses de los demás, por más razonable que parezca, el hecho de aceptar este punto de vista depende de la intensidad de nuestro interés por el proyecto.
7. Acuerdo junto con falta de poder. Algunos participantes pueden convenir entusiastamente con una propuesta, pero tal vez carezcan de recursos suficientes para apoyarla".
(Citado en Pressman y Wildavsky: 1998 págs. 186-188).

Con estos siete puntos se argumenta que si bien el acuerdo final es posible, probablemente es inevitable una demora considerable en la ejecución del programa entablado.

Se observa que los programas nuevos son más difíciles de realizar, por su inexperiencia y bien tardará tiempo en llevarse a cabo. Así que pueden demorarse, posponerse, modificarse, reducirse de acuerdo con una escala y adaptarse o distorsionarse a modo de ajustarse a las necesidades de su medio.

Para averiguar empíricamente la complejidad de la acción conjunta presente o probable de la implementación de una determinada política, se procede: a) a localizar y enumerar las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el programa de intervención; b) y su sentido de urgencia en el desempeño de sus actividades; c) a determinar su propio tipo de conexión con el programa, es decir, qué papel que juegan y qué peso tienen en el desarrollo de las acciones; d) a identificar su perspectiva y mayores objetivos dentro del programa; e) y su sentido de urgencia es el desempeño de sus actividades de colaboración Aguilar (2006).

Por otro lado, los puntos de decisión son importantes ya que se tienen que poner en consenso a cada uno de los actores participantes en torno a la decisión que se llegue a tomar. *“Estos tipos de decisiones y desencuentros o conflictos que para seguir adelante con el programa tendrán que buscar puntos de concertación, no*

siempre fáciles de alcanzar, lo que ocasiona por un lado la suspensión o el relajamiento de las acciones obteniendo un retraso en la implementación de programas" (Aguilar, 2006 p. 54-55). Por lo tanto es necesario identificar el retraso y fracaso de los programas ya que depende de las características y gravedad del problema a resolver, así como, de los tiempos y plazos que se tenga para realizarlo.

MARCO CONTEXTUAL

Antecedentes Históricos

Es importante dar cuenta sobre el contexto que caracterizó al proyecto que se está abordando, el cual inició en el año 2000, con las pláticas para el cierre del tiradero de basura en el bordo de Xochiaca.

Ciudad Nezahualcóyotl tiene el nombre de origen náhuatl "*Nezahualcóyotl*", en honor del Rey Tlatoani (Gran Señor) de Texcoco; vocablo compuesto por las voces de *Ne*, pronombre de la primera persona; *zahual*, ayuno, y *Coyotl*, coyote, que significa: "*Coyote que Ayuna*".

El Escudo del municipio se compone de los siguientes elementos: Como elemento principal, en la parte superior izquierda, se encuentra en gris la figura estilizada y con rasgos orgullosamente indígenas de Nezahualcóyotl, tlatoani (gran señor) de Texcoco, de quien, en su honor, toma nombre el municipio.



En cuanto a los antecedentes históricos del municipio, podemos encontrar que es de reciente creación, ya que se erigió en abril de 1963. Nezahualcóyotl está enclavado en el valle de México, y se le denominó con ese nombre en honor al rey poeta prehispánico y significa "coyote que ayuna". El municipio de ciudad Nezahualcóyotl se asienta en la porción oriental del valle de México, pertenece a la región III Texcoco, subregión II. (Nezahualcóyotl, 2010).

Está ubicado en la zona conurbada del Distrito Federal, limita al norte con el municipio de Ecatepec de Morelos; al noroeste con la delegación Gustavo A. Madero, del D.F; al oriente con los municipios de Los Reyes La Paz y Chimalhuacán; al poniente con las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa.

Su extensión es de 62.44 kilómetros cuadrados y está formado por 84 colonias. Está situado a una altura de 2220 msnm, la mayor parte del territorio está destinado a la zona urbana. El suelo del municipio está formado principalmente por *humus*, sedimentos y materiales. Pese a la gran fertilidad del suelo, este no es aprovechable, debido a que actualmente está ocupado por asentamientos urbanos.

El municipio de Nezahualcóyotl está conformado por la cabecera municipal, las delegaciones administrativas Neza I y Carlos Hank González, se divide en dos grandes zonas con diferentes características, la zona norte, la zona sur o sector poniente que comprende el centro y el oriente, esta presenta homogeneidad mayor en cuanto a las características de sus colonias.

Con respecto a la orografía, el terreno es plano y la única elevación se encuentra a 2220 msnm. Hacia el norte y de poniente a oriente cruza el río de los Remedios, de sur a noroeste hay una rama del río Churubusco, en el noreste el vaso del antiguo Lago de Texcoco y el lago del parque del pueblo (Nezahualcóyotl, 1998).

Para el año 2006 la jurisdicción de Nezahualcóyotl reportó que residían en el municipio 1, 494, 500 habitantes de los cuales el 49.7% son hombres y el 50.3% mujeres, tomando en cuenta que el grupo de población de 15 a 29 años representa el 31.80% de la población, se puede señalar que se encuentra una estructura poblacional aun joven y en plena transformación demográfica. Se encuentra que los habitantes de más de 65 años va aumentando ya que la esperanza de vida ha crecido, ha aumentado los servicios de salud y la cobertura para este sector es más amplia (INEGI, 2010).

Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario.

En nuestro país, los gobiernos en el ámbito municipal, se han distinguido por dirigir su mayor actividad a la prestación de servicios públicos. La mayor actividad económica; así como la pluralidad política y la alternancia de los gobiernos federales, estatales y municipales que está viviendo el país ha exigido en las últimas décadas una amplia autonomía en el ámbito local.

En materia de las políticas públicas los ámbitos federales y estatales siguen siendo espacios de decisión, mientras que el ámbito municipal, en el mejor de los casos, se va desarrollando el papel de reproductor de tales políticas. Sin embargo se ha visto la presencia de decisiones y autonomía en algunos espacios municipales, considerado este último como un espacio complejo en donde confluyen aspectos políticos, administrativos, financieros, culturales y sociales por nombrar algunos.

En este escenario, si no se tiene una cultura de rendición de cuentas, va aumentando esa complejidad, por lo tanto es necesario que dentro del contexto municipal se formulen políticas locales, se implementen y se evalúen.

Asimismo el proceso de políticas públicas implica no solo la posibilidad y voluntad de los diversos actores políticos que se encuentran involucrados en el proceso; las políticas públicas adquieren importancia a partir de las tareas, las decisiones y el análisis de sus redes, actores políticos y sociales, así como las agencias que participan en ellas y el cómo interaccionan cada uno de estos mecanismos, las políticas públicas requieren ir más allá de lo gubernamental para inscribirse en el espectro de lo público.

Las políticas públicas en el ámbito local cobran vital importancia, ya que en estos espacios es donde se presenta el contacto ciudadano de manera más directa con las autoridades, visualizando así las necesidades para enfocarlos a una mayor comprensión de los elementos y actores que participan en reformar el quehacer gubernamental, proponiendo la reorientación del papel que deben jugar los gobernantes hacia sus gobernados, donde el ciudadano debe de pasar de un estado pasivo, a un trabajo activo en la priorización y unión de intereses en sus demandas para la búsqueda de soluciones.

La participación ciudadana es necesaria para la formulación de las políticas públicas municipales, es menester trabajar en conjunto con las autoridades municipales en cuanto a la gobernabilidad, en la gestión del gasto público local y por supuesto en la ejecución de obras y proyectos encaminados al beneficio de la comunidad local, construyendo así un motor fiscalizador del proceso de planificación, bajo el camino de la transparencia y la rendición de cuentas.

Seguramente contando con la participación ciudadana se fortalecerá el poder local, con lo cual el régimen político será más democrático; teniendo las políticas públicas un mayor grado de legitimidad, acercando el poder de decisión hacia lo local y no sólo desde la perspectiva estatal o nacional. Este ingrediente participativo es especialmente importante en la fase de implementación, ya que inhibe prácticas unilaterales y sus consecuencias políticas indeseables, a ella se enfocan este trabajo.

En un área total de 110 hectáreas, está ubicado el tiradero de basura "Neza 1", que cuenta con 64 hectáreas de extensión, y de manera adyacente, un centro deportivo de 46 hectáreas. Con más de 40 años de vida, recibiendo un volumen de basura generado por cascajo y residuos de 12,050,000 metros cúbicos (doce millones cincuenta mil metros cúbicos) considerando un peso aproximado de 9,600,000 toneladas de basura, con una altura de hasta 13 metros arriba de nivel del suelo.

Los tiraderos a cielo abierto, han sido un problema ambiental agudo para el Municipio de Nezahualcóyotl y el Gobierno del Estado de México, toda vez que con ellos se genera un problema severo de contaminación del agua, el aire y el suelo.

En este marco, nace el proyecto Ciudad Jardín Bicentenario que tiene como objetivo la recuperación urbana, social y ecológica eliminándose la fauna nociva, trayendo consigo la disminución de partículas y bacterias suspendidas en el aire, y se abatirá la contaminación del manto freático, producido por los lixiviados; se procesará el gas metano producido por la descomposición de los desechos, se procederá a través de la transformación de un pasivo ambiental en un activo urbano, social y económico, cuyas pláticas para su elaboración se dan en el año 2004, culminando su ejecución en el 2012.

Dicho proyecto, según los empresarios participantes, será un importante detonador económico del Municipio de Nezahualcóyotl ya que generaría ingresos para este lugar así como en la Zona Oriente del Estado de México; el cual, además de que modificará el entorno urbano de la zona conocida como Bordo de Xochiaca, lo que fue un enorme depósito de basura va a convertirse en un proyecto económico y ecológico importante. Así como una fuente de empleos que crecerá conforme se vaya avanzando, y con ello convertir el tiradero de basura "Neza 1" en Ciudad jardín Bicentenario en beneficio de 3.5 millones de personas de la zona oriente; de los cuales el INEGI (2010) reportó que el 48% son hombres, 52% mujeres y 30% niños y un 25% son personas de la tercera edad. La mayor parte de esta población es de escasos recursos con una tasa del desempleo cercana al 6%.

Los ejecutores de dicho proyecto consideraron que se tendrá un impacto positivo ya que el proyecto contempla diversos aspectos: por ejemplo, salud, ya que ahora cuenta con la instalación de un hospital de especialidades médicas; educación, hasta el día de hoy se instalaran de diversos centros educativos de nivel medio superior y superior como lo es la Universidad la Salle y la Universidad Autónoma del Estado de México (Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl).

Asimismo el aspecto comercial y económico con un área comercial y de servicios que incluye tiendas como Sears, Sanbors, Telmex, Mix-up, Wal-Mart, Sams club, Vips, el Portón y diferentes Bancos como son Banamex, Santander Serfin, Banorte Inbursa entre otros.

En lo concerniente al aspecto social y deportivo quedaría cubierto con la construcción del deportivo TELMEX Bicentenario que costara de un gimnasio para usos múltiples, andadores, pista aeróbica y aéreas verdes que incluyen canchas para las prácticas de diversos deportes que incluyen canchas de futbol soccer, futbol americano, futbol rápido, tenis, vóleibol, basquetbol, frontón, basquetbol, ciclismo entre otros deporte. En el aspecto ecológico se construiría la planta de industrialización de basura, en donde tendría la participación los más de 600 pepenadores del tiradero Neza I.

El tianguis de autos en el municipio de Nezahualcóyotl es famoso por la compra y venta de automóviles, pero también por el desorden que provoca en la vía pública del Bordo de Xochiaca, será reubicado en instalaciones propias dentro del Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario.

Para la transformación del tiradero de Neza se crearan aproximadamente tres mil quinientos empleos permanentes y cerca de cinco mil plazas temporales acudiendo a la mano de obra del Municipio y de lugares cercanos; de lo anterior se generara un programa de capacitación que permitirá a los habitantes de la región el desarrollo de sus habilidades, para incorporarse al conjunto productivo y a la economía formal. Asimismo se inhibirán los delitos auspiciados por el abandono y la degradación de los espacios urbanos.

El tratamiento de las aguas negras residuales, será indispensable si se considera la escases del vital líquido en la zona, se instalara una planta de tratamiento que será parte fundamental del Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario atreves de procesos predominantemente biológicos para el riego de aéreas verdes y jardines así como para el uso no humano. El aprovechamiento del agua de lluvia y la utilización del agua tratada, traerá un ahorro de cinco millones de litros por año.

Por último dentro de dicho proyecto se creará la cooperativa, integrada por los pepenadores del tiradero de basura Neza I que trabajaran previa capacitación con la empresa paramunicipal en la separación y utilización de la basura. La inversión para el Proyecto Ciudad Jardín será de 150 millones de dólares un proyecto que tendrá la participación del Gobierno Estatal y Municipal conjuntamente así como la iniciativa privada a cargo de Corporación

Inmobiliaria Integral (GUCAHE) e Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América latina (IDEAL) y grupo CARSO del empresario Carlos Slim.

Metodología

La metodología empleada en la presente investigación es como se muestra en la Figura 1, toda vez que no emplea instrumentos cuantitativos para medir variables, en cambio es de vital importancia la información de los actores clave de este proyecto. El alcance pretendido es de análisis, ya que fueron desagregadas las partes del fenómeno para estudiar sus características. El marco de análisis es provisto por la disciplina de las políticas públicas, específicamente de implementación.

El método cualitativo es aquel que *“produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”* (Taylor; 1986). La presente investigación se está desarrollando desde el propio escenario que se está estudiando: Ciudad Jardín Bicentenario; describiendo los fenómenos que se generan en la implementación de dicha políticas públicas y documentando los elementos que intervienen en los procesos de implementación, en virtud de que el concepto de implementación entraña fenómenos de intencionalidad, escala de valores y reglas de los actores.

Asimismo se puede mencionar que la investigación permitirá establecer los vínculos que existen entre los factores involucrados en la implementación de una políticas públicas, para lo cual se realizara también a través de la observación, ya que tiene como objeto primordial el de familiarizarse con tópicos desconocidos que se presentan en este estudio de caso, la descripción ya que se va analizar cómo fue y cómo se llevó a cabo la implementación de una políticas públicas.

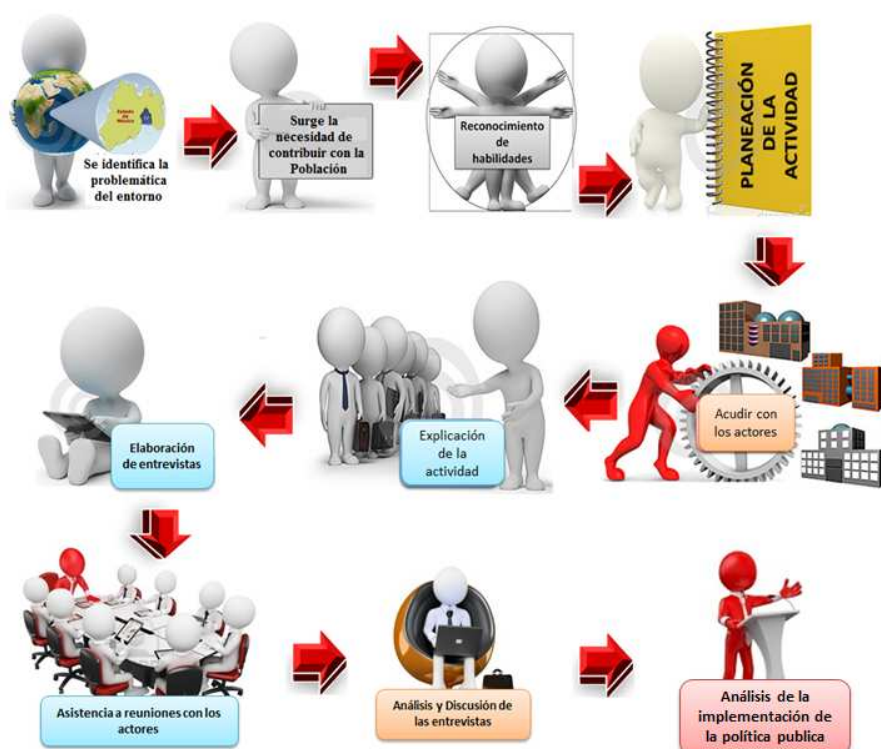


Figura 1. Metodología empleada en el trabajo de investigación. (Elaboración propia, 2012).

Dichas técnicas interpretativas de aproximaciones de la vida cotidiana, tratan de identificar y analizar el mundo empírico, donde la realidad de una circunstancia o situación concreta que sea expresada, además que, por la naturaleza del objeto de estudio, existe un vínculo indisoluble entre el mundo objetivo y el mundo intersubjetivo de los sujetos, lo que implica observación directa de las situaciones reales y cotidianas, y como resultado el trabajo constante en la formación no estructurada de los datos, lo que permite reconocer el significado de esta acción social.

Dentro de las técnicas utilizadas se tienen las entrevistas que se realizaron bajo al grado de involucramiento que tuvieron los actores políticos y sociales de Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario, en dicha investigación se aplicaron quince entrevistas, de la cuales se tomaron de manera intensiva cuatro de ellas por el valor de su aportación, toda vez que son considerados pilares de la investigación, dicha información proviene de actores políticos y sociales claves que estuvieron a favor o en contra, que participaron en la decisiones del gobierno estatal y municipal, así como conocedores del contexto donde se desarrolló el proyecto, estableciéndose un vínculo importante con los diversos actores políticos y sociales del mismo.

A través de las entrevistas realizadas fue posible obtener información objetiva, expresada en datos que aportan los entrevistados, pero también subjetiva ya que enuncia los sentimientos y percepciones que no se encuentran en los documentos.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO CIUDAD JARDÍN BICENTENARIO EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL

Actores Políticos y Sociales que participaron en la implementación del Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario.

La participación de los diferentes actores en el Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario (P (cjb)) fue acotada, si bien es cierto se presentaron un número mayor de actores como se establece en la Tabla 1 en donde se muestra la relación de estos con el programa, la perspectiva y los objetivos que tuvieron así como el grado de importancia en el que se participa dentro del el proceso de la implementación de esta políticas públicas.

Cabe mencionar que indudablemente con los impactos que trajo el proyecto, algunos actores pretendieron tomar ventaja en el proceso de implementación de este, sin embargo se estableció para su mayor control un Consejo Consultivo que estuvo conformado por algunas de las dependencias cuyos representantes eran por parte del gobierno estatal: Secretaría de Desarrollo Económico Lic. Eugenio Jacob Rocha, Secretaría de Ecología y Medio Ambiente, Maestra Arlet López Trujillo, Gobierno Municipal Presidente Municipal Lic. Luis Sánchez, Director de Servicios Públicos Lic. Martínez Rosales, y algunos empresarios del sector social y privado; Lic. Heberto Guzmán y su asesor Dr. Ramón Ojeda Mestre que formó dicho Consejo del P (cjb). Asimismo se estuvo trabajando con actores que si bien no eran parte de Consejo Consultivo de P (cjb) si se convirtieron en figuras de contrapeso importantes de esta investigación por el papel que jugaron: Iglesia Obispo Merlos Garfios, líder de pepenadores de la basura Sr Ramón Ayala, líder del tianguis de autos Alejandro Hernández y el

integrante de la liga deportista Lic. Joel Anaya. Asimismo se presentaron actores que asesoraron al Consejo Consultivo en materia ambiental de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl. Ing. Raúl Galván.

Complejidad de la Acción Conjunta en la Implementación del Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario.

La complejidad de la acción conjunta como modelo se presentó al inicio de la implementación del P(cjb) se vislumbró un arranque no tan sencillo se tornó su complicación cuando algunos actores como los pepenadores del tiradero de basura, integrantes de las ligas deportivas y tianguistas de autos instalados en el Bordo de Xochiaca tenían perspectivas e intereses distintos a los empleadores que fueron los empresarios y el Ayuntamiento, que a través de sus diferentes áreas mostraron un sentido alto de urgencia para la implementación del proyecto, ya que obtendrían beneficios políticos, económicos y sociales a corto plazo que podría detenerlos si el recurso financiero y parte los permisos legales los tenían sin embargo la perspectiva de los que se oponían era de otra índole, se vería afectado el patrimonio de los pepenadores de basura y por parte de las ligas de deportes y tianguis de autos serían intereses económicos y políticos.

Primer Etapa

Es importante señalar que en la zona oriente del Estado de México se han presentado proyectos interesantes en relación a la implementación de los mismos, como fue el caso del proyecto para la construcción del Aeropuerto de la Ciudad de México en el municipio de Atenco en el Estado de México en el año 2006, no obstante la implementación del mismo no se concluyó por cuestiones políticas, sociales, agrarias, jurídicas entre otras; falta de negociación y acuerdo por parte del gobierno del entonces presidente Vicente Fox Quezada y los ejidatarios de municipio de Atenco, cuyo proyecto en lugar de generar algún beneficio político y económico para los gobiernos Federal y Estatal respectivamente concluyó con una deslegitimación y descontento hasta la fecha de los mismos.

El caso del P(cjb) del municipio de Nezahualcóyotl en el año 2006 presentó al inicio de la presente investigación la complejidad en cuanto a la implementación del mismo por algunos de los actores involucrados (pepenadores del tiradero Neza I, tianguistas de autos y líderes de los deportistas de las ligas de fútbol que se ubican en las canchas del bordo de Xochiaca); la implementación del P(cjb) no tenía un principio, desarrollo o fin, el proceso de formulación en su arranque fue complejo no se presentaban transformaciones importantes en el primer año, no existía un estudio cronológico del programa que mostrara la implementación en su totalidad y no se sabía si se tendría un carácter permanente o que se cumplieran los objetivos que se tendrían previstos al arranque del mismo hasta su término que sería en los años 2011 al 2012 como estaba planeado.

En el año 2006 se presenta un atraso, sin que se vislumbrara una actuación continuada en el tiempo, existían algunos actores con punto de actuación y muchas ideas distintas esto implicaba formular procesos de negociación e influencia recíproca. Se presentaba aparentemente una separación entre los formuladores de la política, las instituciones y los sujetos que tienen que poner en práctica los trabajos de implementación así como el sector de la sociedad a la que

va dirigida, por tal motivo se toma para ubicar el contexto de la problemática como sustento teórico de dicha investigación los siete puntos del modelo de la complejidad de la acción conjunta.

Incompatibilidad directa con otros compromisos.

Era de gran importancia la elaboración de un proyecto como el P(cjb), empero no era lo mismo su formulación que ponerlo en práctica, con el cierre del tiradero del basurero Neza I que dejaría un terreno de más de 100 hectáreas las dependencias del ámbito gubernamental estatal y municipal independientemente del partido e ideologías que eran, la primera del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la segunda del Partido de la Revolución Democrática (PRD) respectivamente comulgaron con la urgencia por un lado de cerrar por completo el basurero Neza I, y por otra parte la generación de tener un mejor desarrollo y propiciar un bien social en el municipio de Nezahualcóyotl. Sin embargo ya contando con la liberación del terreno de 110 hectáreas existe la disyuntiva, que hacer con dicho terreno, es decir la propuesta del cierre del tiradero era explícita y necesaria no obstante la utilización del terreno en si no quedaba clara. Se presentó la oportunidad de conocer a uno de los empresarios que actualmente forma parte del grupo Gauche.

El Director de Servicios Públicos Municipales del 2006 menciona: *“Aquí el municipio se contacta precisamente al empresario Licenciado Heberto Guzmán, que fue el que estuvo también checando o tuvo algo que ver con el asunto de las tiendas comerciales o tiendas de servicio de lo que es ahora Chedraui y de ahí se comienza a gestar precisamente ésta idea, para poder dar una dimensión clara. Fue cerca de un año más o menos de poder proyectar ideas, proyectos, porque déjeme decirle que aquí también se pretendía en ese espacio que hoy se tiene y en la parte de atrás básicamente proyectar lo que esa este la terminal 2 del aeropuerto”*. Integrante del Consejo Consultivo P (cjb).

Se fueron presentando los intereses de los diferentes actores claves (Gobierno Estatal, Gobierno Municipal y el Empresario del grupo Gauch Corporación Inmobiliaria Integral, S.A. de C.V. el Lic. Heberto Guzmán así como el grupo Carso) para la implementación del P (cjb) con perspectivas diferentes. Hace mención el Director de Servicios Públicos municipales. *“Era otro el proyecto que tenía el municipio, otro proyecto el que tenía el Estado y otro proyecto el que tenía él.”* Integrante del Consejo Consultivo de P (cjb).

No todo arrancaba de manera fluida, al iniciar la primera etapa de construcción las etapas de la implementación la construcción del complejo comercial se presentaron conflictos de interés, de otros actores que desencantarían y que vendrían a bloquear la ejecución del P(cjb).

“Los principales opositores sin duda alguno, fueron aquellos que serían afectados directamente, como son los líderes que controlaban el tiradero de basura y las ligas de futbol que programaban sus partidos y aprovechaban el espacio de la ciudad deportiva municipal, así como los equipos y liga de basquetbol que utilizaba el gimnasio para sus torneos deportivos. Todos estos

personajes tenían beneficios directos de sus operaciones cotidianas en este territorio, por lo cual fueron los principales detractores del proyecto.” Integrante del Consejo Consultivo del P (cjb).

Los más de 600 pepenadores de basura que vivían ahí en el basurero Neza1 después de más de 3 décadas sería complicado desalojarlos de ese espacio con sus respectivas familias, se mencionó que varios de ellos nunca salieron del tiradero ahí nacieron, ahí se criaron, jamás pisaron una escuela fuera del basurero, la escuela la establecieron dentro del terreno donde estaba asentado el tiradero de basura Neza I, ¿Cómo hacerle para reubicarlos cuando ese espacio les daba un sentido de pertenencia? Uno de los actores sociales que se solidarizaban con los pepenadores fue Iglesia, estos se resistía al cierre del tiradero de basura argumentando que las familias de pepenadores no tendrían un lugar para vivir.

Asimismo los tianguis de autos que se establece los fines de semana en una de las avenidas principales del municipio de Nezahualcóyotl, cuyo líderes del tianguis se oponían a la construcción del P (cjb) toda vez que se verían afectados por la construcción del mismo, en el lugar donde estaban asentados, creían que serían retirados al ser un obstáculo en la obstrucción del tránsito en la avenida bordo de Xochiaca.

En cuanto a la ligas de los deportista, existían opositores sin duda alguna, fueron aquellos que serían afectados directamente, como son los líderes de más de 200 ligas de futbol que programaban sus partidos y aprovechaban el espacio de la ciudad deportiva municipal, así como las canchas que se encuentran en el bordo de Xochiaca, dentro de los torneos deportivos todos estos personajes tenían beneficios directos de sus operaciones cotidianas en este territorio, por lo cual fueron los principales detractores del proyecto. ¿Cómo entrar al proyecto y hacer que ocupen las instalaciones de la nueva unidad deportiva TELMEX?, y tener que pagar una cuota de recuperación para el mantenimiento de las instalaciones y dejar las canchas del bordo de Xochiaca en donde no entregaban ninguna aportación. Dichos actores no comulgaban con el proyecto sus interese serian aquellos que sus líderes les irían marcando.

No hay ninguna incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas.

Funcionario de Gobierno Municipal (2007). Comenta que fue cerca de un año más o menos de poder proyectar ideas, proyectos, porque se pretendía en ese espacio que hoy se tiene y en la parte de atrás colindando con la autopista lago Texcoco proyectar la terminal 2 del aeropuerto. Mencionando el Doctor Román Ojeda *“El proyecto de Ciudad Jardín Bicentenario no es parte de una políticas públicas, fue una iniciativa privada”*. Integrante del Consejo Consultivo del P(cjb).

Sin embargo era necesario la incorporación de instituciones públicas así como la participación de un sector de la sociedad que fuera incorporándose al os trabajos.

“Y la idea que surgió, no es como está actualmente, surgió precisamente en darle allí un área de servicio, tener algunas cuestiones tales de empresas, no estaba todavía muy claro el asunto, se fue perfeccionando poco a poco, hasta lo que es

hoy en día el proyecto de Ciudad Jardín Bicentenario ... éste terreno no es nuestro, es estatal, no es del municipio, sin embargo está en (como dato) para el municipio, de tal suerte que esto obligaba obviamente a tener contacto con el gobierno estatal porque era quien tenía que autorizar finalmente junto con el gobierno municipal este proyecto de Ciudad Jardín Bicentenario´´. Integrante del Consejo Consultivo del P (cjb).

El origen presenta una difícil decisión política, el arranque fue privatizar un predio público, tener que negociar con el gobierno estatal y municipal decisiones difíciles que seguramente traían las turbulencias colaterales para arrancar la implementación de cualquier proyecto de índole que fuera.

Compromisos simultáneos con otros proyectos.

Con la existencia del grupo de pepenadores cuyos compromisos eran heterogéneos dependiendo del partido político al cual pertenecían, por un lado al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por otro al Partido de la Revolución Democrática (PRD) que en esos momentos se encontraba en el poder del Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, les prometían la reubicación en mejores lugares, se les vendía la idea de trabajar de otro modo bajo la cultura de la separación y reciclaje de la basura, política establecida por el H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, en cuyo P(cjb) no se concebían porque todavía no tenían vislumbrado el impacto de dicho proyecto. Se realizaban pláticas con los diferentes actores por parte integrantes del Consejo Consultivo sin que se presentara una asimilación del proyecto.

“Se comienza a platicar en primera instancia con los pepenadores que tenemos precisamente en los tiraderos, normalmente es gente intermitente, los pepenadores. Es decir es gente constante, puede ir un pepenador un día o cada tercer día o cada semana, varía precisamente, no hay una presencia física constante, es gente que fluctúa mucho en su trabajo” Integrante del Consejo Consultivo del P (cjb).

Dichas acciones carecían de una constancia y permanencia para poder negociar, no se presentaban en esos momentos relaciones efectivas para poder llegar a entablar buenas relaciones que permitieran la implementación del proyecto.

Por otra parte la liga de los deportistas presentaba la idea de quedarse en las canchas del bordo de Xochiaca *“El hecho también de poder ofrecerles otro espacio, allí el conflicto era entre ellos no; por sus tiempos, por sus ocupaciones y me refiero básicamente a sus horarios. De tratar de lo que estaban en la deportiva distribuirlo y se buscaban zonas y áreas aquí en el municipio para ofrecer precisamente a los deportistas opciones pero tangibles” Integrante del Consejo Consultivo del P (cjb).*

Indiscutiblemente se presentaron actores que trataron de sacar ventaja para ver si obtenían beneficios particulares directos de sus operaciones cotidianas en ese espacio deportivo.

“No estaba en los acuerdos y de repente también quería sacar algún provecho, había gente filtrada, gente que no tenía que estar en el negocio porque no era un actor clave o un actor que realmente tuviera que ver en ese asunto, ya que tenían otros intereses o respondían alguno de ellos a otro tipo de programas pero se había filtrado”. Integrante del Consejo Consultivo del P(cjb).

Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto.

La acción de crear un espacio para regenerar la imagen del Bordo de Xochiaca en donde se llevó a cabo la implementación del P(cjb) no era algo apremiante para alguno de los actores, por ejemplo los líderes de las ligas de futbol no le dieron mucha importancia a la construcción de dicho proyecto ya que no era redituable el hecho de que fueran trasladados a la deportiva TELMEX BICENTENARIO construida dentro del mismo proyecto, esto conllevaba a la situación de perder el poder de organizar y llevar a cabo los partidos de futbol, así como el hecho de pagar una cuota por el uso de dicho complejo deportivo.

“Entonces los principales conflictos surgen de la repartición y discusión de los beneficios y dividendos políticos entre los gobiernos estatal y municipal, como es el ejemplo de la dificultad de los procedimientos administrativos locales para la liberación y asignación en comodato de la Ciudad Deportiva, que aún sigue bajo un largo y tortuoso proceso administrativo con el Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, lo que demuestra que existen intereses que aún no han sido resueltos de manera favorable para ambos actores”. Integrante del Consejo Consultivo del P(cjb).

Diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización.

La existencia de algunos actores que se oponían al proyecto, generaban diversas opiniones alejándose de los objetivos iniciales, que era la construcción de P(cjb). La ejecución de los trabajos por parte del grupo de empresarios encargados de la implementación de dicho proyecto, asimismo las diferencias ocasionadas por los líderes de estos actores opositores al programa fueron generando nuevas excusas para que se demorara.

Los líderes sociales y los del deporte ellos eran los que finalmente estaban inquietos, porque tienen una fuente de ingreso, es algo real, pues pensaban se les iba a quitar, que se iba a desaparecer. El asegurar precisamente el trabajo, hablamos de los pepenadores, y en cuento a los deportistas todos ellos sus espacios para que puedan continuar con su actividades, eso fue la parte fundamental”. Director de Servicios Públicos Municipales.

Diferencias legales y de procedimiento.

La implementación de dicho proyecto habría que dar cumplimiento a una serie de normas y reglas. En su inicio existió una serie de problemática por parte de la burocracia de las instituciones públicas, al tener que cumplir con una serie de normas jurídicas y ambientales entre otras, para el cierre del tiradero así como la implementación del mismo (construcción del centro comercial, la deportiva, el, hospitales y escuelas de nivel medio superior y superior).

Si bien es cierto que se deberían de cumplir ciertas normas no resultaría tan fácil por tener dos instancias políticas con ideologías diferentes, habría que cumplir una serie de normatividad para la implementación de dicho proyecto desde Reglamento de Construcción, la Ley General para la Prevención y Gestión de los Residuos, la Normatividad del uso de suelos, impacto ambiental, asimismo en materia de Vialidad; no siendo menor el asunto de cerca de 10 millones de toneladas de basura, existiendo una cuestión suficiente impactante y bastante fuerte, en donde se tenía que dar precisamente el trato necesario que marca las normas y poder sanear el lugar.

Por ejemplo en el cumplimiento de la norma 083 de la Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) creada en el 2004 entrando en vigor el 19 de diciembre del 2004 (diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura, y obras complementarias de un sitio de depósito final de residuos sólidos).

Acuerdo junto con falta de poder (Pressman y Wildavsky: 1998 p. 188).

De acuerdo al entorno socio-político y la carencia de una solvencia económica-ecológica, el proyecto no era posible realizarlo económicamente solo por el Ayuntamiento, el Gobierno Municipal no contaba con una partida presupuestal para llevar a cabo el mismo, el cual representaba un alcance de su presupuesto del 10%.

La propuesta del gobierno municipal estaba a favor de la propuesta para la implementación de un parque industrial y de esa manera generar empleo.

“Se realizaron estudios de factibilidad para establecer un Parque Industrial, promovido por (FIDEPAR) Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México”. Integrante del Consejo Consultivo P(cjb).

En esta primera parte del inicio de la implementación de la política se presentaron muchas expectativas y confusiones e intereses en juego, responsabilidades por parte de los actores participantes, se dio un proceso complejo y sin duda conflictivo, en donde se tuvo que trabajar arduamente por parte de los empresarios interesados por las ganancias que este proyecto les traería para encontrar la coordinación que integrara la divergencias de los otros actores participantes.

Los procesos que se encontraron al inicio de la implementación de esta políticas públicas no se presentaban claros se pudo observar que el dar a conocer el Proyecto Ciudad Jardín Bicentenario por parte de los implementadores los objetivos y las acciones se mostraban confusos, ¿quién se iba a encargar de la ejecución?, ¿que dependencia gubernamental participaría en la aplicación del programa?, ¿en qué consistiría el apoyo de los actores sociales y públicos que intervendrán en el proceso de implementación? ya que en esta última interrogante cualquier programa de índole público y privado tienen muchos actores con perspectivas de actuación e ideas distintas sin dejar de lado un aspecto importante como es el financiero cuya asignación de los mismos son siempre o la mayoría de las veces son limitados.

Otro de los aspectos dentro de la primera etapa fueron los conflictos de interés de los diversos actores, las propias complejidades desde el antagonismo de las normas jurídicas impedían la toma de decisiones.

Las posturas encontradas de algunos actores en esta primera etapa son derivadas de las incertidumbres que generaba el desaparecer los espacios en los que se encontraban habitando el grupo de los pepenadores de basura del tiradero Neza I, y en el Bordo de Xochiaca las canchas deportivas que mide aproximadamente un kilómetro, en cuya zona se realizan a parte de los juegos deportivos transacciones económicas de las diversas ligas de fútbol y frontón, lo mismo se observa en los espacios de que ocupa el tianguis de compra y venta de autos.

LOS ACUERDOS Y LAS NEGOCIACIONES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS EN CIUDAD JARDÍN BICENTENARIO.

Segunda Etapa.

Si bien es cierto como se presentó en la primera parte del tercer capítulo de la presente investigación se tuvieron algunos problemas, dichos problemas o conflictos se fueron modificando en su caso solucionando en el desarrollo de las diferentes etapas, se tuvo la necesidad de ir ajustando las acciones mediante acuerdos, voluntades y negociaciones de manera constante entre los empresarios que fueron los administradores, implementadores y los que tomaron las grandes decisiones para poder llevar dichas acciones, se presentaron en los espacios en donde los participantes los diferentes actores políticos y sociales competían por obtener ventajas derivadas del ejercicio de su poder.

Todo este trabajo, el proceso de toma de decisiones estuvo a cargo del Lic. Heberto Guzmán líder de los empresarios, pieza fundamental para poder llevar a cabo la implementación del P(cjb), en base a la negociación con los líderes de los pepenadores de basurero, líderes de las diferentes ligas de fútbol, líderes del tianguis de autos, dependencias, así como gestionar de manera constante el apoyo del Gobierno Estatal y Municipal respectivamente cuya tarea importante fue la de ir haciendo ajustes mutuos en las decisiones, procedimiento, permitiéndose con ello la articulación y la armonía dentro de la negociación como factor preponderante.

Los trabajos de negociación y adaptación fueron haciendo más sencillos los trabajos de ejecución ya que se retomó el objetivo de la implementación del P(cjb), asimismo se fueron acotando los actores y las decisiones para poder culminar el proyecto.

En un primer momento se realizan pláticas entre el gobierno del Estado de México (Secretaría de Ecología) los implementadores (Lic. Heberto Guzmán) y el Gobierno Municipal (Luis Sánchez Presidente Municipal) se lleva a cabo el cumplimiento de las diferentes normas de carácter jurídico y ecológico dando paso al cierre del tiradero de basura Neza I.

“Se concretaron si no que en las conversaciones por haber una comunicación fluida, abierta y experimentada el Presidente Municipal era un

presidente maduro; Luis Sánchez, el Gobernador era un Gobernador maduro; Arturo Montiel y el empresario Guzmán López era un empresario maduro. Entonces los tres fueron venciendo las diferencias, los diferendos, los desencuentros en cuanto al proyecto de cada uno y entonces surgió lo que es el proyecto de Ciudad Jardín Bicentenario. “Integrante del Consejo Consultivo P(cjb).

Uno de los argumentos de los implementadores del proyecto es que Nezahualcóyotl es uno de los municipios del oriente del Estado de México con poder adquisitivo, es importante gracias a la actividad del comercio, razón por la cual presenta un interés por parte de los empresarios para invertir.

De acuerdo a este funcionario de gobierno municipal (Lic. Martín Rosales) el P (cjb) nace del cierre de un lugar insalubre para poderse aprovechar el terreno de 110 hectáreas. Surge para coadyuvar a un mejor desarrollo por parte de un empresario, pese a que la idea no estaba clara desde el inicio, poco a poco se va modificando hasta llegar a consolidar el P (cjb).

La continuidad de los actores políticos en el gobierno estatal y municipal coadyuvó la implementación del proyecto.

“La continuidad también dio su paso coadyuvante, el hecho de que Arturo Montiel haya sido sustituido por Peña Nieto, que era Diputado Local del PRI en ese Congreso y haya también formado parte del gabinete de Arturo Montiel como Secretario, eso también le dio cierta facilidad. Esa continuidad de Montiel a Peña, esa continuidad de Luis Sánchez Jiménez a Víctor Bautista López; que Víctor Bautista”. Integrante del Consejo Consultivo. P(cjb).

Hace referencia que el proyecto Ciudad Jardín Bicentenario surge por la iniciativa privada del empresario Heberto Guzmán, sin embargo no podía hacerlo sólo, la participación de los dos niveles de gobierno son pieza importante para lograr un proyecto de tal magnitud, la implementación requirió de aquellas acciones realizadas de manera individual o colectiva con actores públicos y privados.

El Dr. Ramón integrante del Consejo Consultivo de P(cjb) señala que los dos niveles de gobierno, municipal y estatal respectivamente se ponen de acuerdo a pesar de los diferentes partidos políticos que cada uno representaba, indudablemente se vislumbraba los resultados positivos que traería consigo el cierre de un lugar insalubre convertirlo en un desarrollo económico importante para los habitantes, no solo del municipio de Nezahualcóyotl, sino para la zona oriente del Estado de México y algunas delegaciones del Distrito Federal colindantes.

“En el que las autoridades con amplitud de criterio como Arturo Montiel y como Luis Sánchez pudieron encontrar la fórmula de llegar a acuerdos con el empresario privado, el empresario privado nacional con conocimiento del país, con conocimiento de la zona, con conocimiento del municipio”. Integrante del Consejo Consultivo P(cjb).

Indudablemente los responsables de la implementación tuvieron mayor conocimiento de la situación local por lo tanto iban interactuando para ir ajustando las necesidades de los actores así como el contexto en cada etapa para el cumplimiento de las metas, estos los responsables de la implementación mejoraron la política adaptándola a las condiciones locales identificando sus fallas.

Por otra parte se presentan las aportaciones por parte de los actores participantes sin mostrar ningún protagonismo el gobierno municipal y estatal dando todas las facilidades para su implementación y los empresarios dirigiendo el proyecto y aportando el recurso económico.

“Dentro de la implementación del Proyecto Ciudad jardín Bicentenario es meritorio reconocer que a pesar de la intervención de factores políticos, factores sociales y factores técnicos se llegaron a acuerdos, olvidándose de tener una jerarquía o poder de decisión. En este proyecto se ve la necesidad de aportarlo necesario a nivel federal, estatal y municipal”. Integrante del Consejo Consultivo P(cjb).

Los liderazgos y la continuidad de los diversos actores políticos tuvieron un papel fundamental a través de las diferentes reuniones de trabajo que se fueron realizando, la comunicación directa con ellos fue permitiendo la ejecución de las diferentes etapas.

“La continuidad también dio su paso coadyuvante, el hecho de que Arturo Montiel haya sido sustituido por Peña Nieto, que era Diputado Local del PRI en ese Congreso y haya también formado parte del gabinete de Arturo Montiel como Secretario, eso también le dio cierta facilidad. Esa continuidad de Montiel a Peña, esa continuidad de Luis Sánchez Jiménez a Víctor Bautista López; que Víctor Bautista”. Integrante del consejo consultivo P(cjb).

El convencimiento con los grupos sociales que en un principio mostraron conflicto fue superado por la interlocución del Lic. Heberto Guzmán con estos, las decisiones negociadas se desarrollaban mediante el esclarecimiento de los objetivos iniciales que era la construcción del proyecto cuyos beneficios serían para estos.

Por otra parte los actores políticos y sociales iban cediendo terreno, gracias al diálogo.

“En cambio en la parte de los grupos, sea de pepenadores o deportistas o de taxistas o de trabajadores, de camioneros o de trabajadores de la construcción etc. los que no eran con liderazgo perredista eran con liderazgo priista entonces cuando no era... se daba la interlocución entre gobierno municipal y ellos, se daba la interlocución entre gobierno estatal y estos grupos. Entonces permitió que hubiera una fluidez política y una cierta aceptación tácita de ambos; de no meter en conflicto el proyecto, ni arriesgarlo”. Integrante del Consejo Consultivo P (cjb).

Se observaban en las reuniones una interlocución en una primer instancia con los líderes de los pepenadores que se encontraban en los tiraderos, normalmente era

gente discontinua, no era gente constante, puede ir un pepenador un día o cada tercer día o cada semana, variaba no se presentaba la misma persona; *“hablamos con ellos, se les explica cuál es el proyecto porque obviamente iba a haber un cambio no, necesitábamos hacer esta aceptación del cambio ya platicado, ya armado todo el esquema legal y todo el proyecto y todo el acuerdo, entonces se decide ocupar un área que es el Neza 2 y estamos hablando que fue en el 2006 cuando se hace el intercambio o se traslada del tiradero, del relleno sanitario”*. Integrante del Consejo Consultivo P (cjb).

En dichas reuniones la palabra del Lic. Heberto Guzmán fue primordial ya que convenció a los opositores a respetar el trabajo que se fue desarrollando en el tiradero de neza¹ *“Esto no iba a parar porque finalmente iba a seguir siendo la misma basura, con los camiones era parte de localización de la parte geográfica allí no había mayor problema, esta parte se entiende, se acepta. Así, con algunas cuestiones de podría ser o no podría ser, había algunas inquietudes. Sin embargo cuando llegan al área y se dan cuenta de que su trabajo es el mismo pues ya la gente se tranquiliza”*. Integrante del Consejo Consultivo P (cjb).

En cuanto, el trabajo político lo realizó el presidente municipal en turno Luis Sánchez y continuo Víctor Bautista respectivamente y el trabajo económico, es decir, ver que tanto se le podía dar a cada quien de participación, de acciones en la cooperativa de basura, de contratos para la ejecución de las diferentes etapas de construcción de la obra del P (cjb), lo realizaba el empresario Heberto Guzmán.

Cabe hacer mención que no se contaba con dinero ilimitado, eran fondos privados, salvo el terreno que aporta el Gobierno del Estado, a cambio de una cantidad económica. El terreno de más de 100 hectáreas fue vendido por parte del Gobierno del Estado por 150 millones de pesos, eso fue un acuerdo por parte del proceso de conciliación de diferentes intereses, la resolución de conflictos, de tal suerte que ante la posibilidad de un proyecto exitoso, todos los que puedan obtener beneficios directa o indirectamente, harán lo respectivo para poder obtenerlos.

En este sentido, las agrupaciones sociales, como las relacionadas con el transporte, el tianguis de autos, los grupos que promueven el comercio ambulante, los pepenadores y sus dirigentes, las agrupaciones de futbol y otros deportes, tienen la capacidad de formar una oposición, no solo al P(cjb), sino a cualquier iniciativa de desarrollo social o privado, todo con la intención de generar conflictos y con ello apoderarse de prebendas o concesiones, que les permita seguir alimentando su poder político o social o de conseguir espacios en el territorio municipal o estatal, donde puedan continuar con su proselitismo y fortaleciendo su grupo político.

Asimismo en la presente investigación se pudo observar que se realizó a través de convenios con los trabajadores de basura, los tianguistas de autos y los deportistas que eran los que ocupaban mayor parte del territorio donde se estaba construyendo el P (cjb).

“Hubo diferentes tipos de convenios; unos convenios verbales, unos arreglos políticos, unos arreglos escritos, otros arreglos económicos, según los grupos. Es decir, a algunos se les dio un poco de terreno para que siguieran manejando residuos, a otros se les ofrecieron participaciones en las cooperativas y en las paramunicipales de manejo de procesamiento de residuos sólidos otros se incorporaron directamente al trabajo como trabajadores, como empleados, como obreros, como veladores, como lo que fuera, con otros hubo una cuestión de entendimiento personal, se habló con ellos y entonces entendieron la trascendencia del proyecto y simplemente ayudaron a cambio de nada.” Integrante del consejo consultivo. P(cjb).

Gracias a esos arreglos fue posible la creación de tres mil quinientos empleos permanentes como es el caso de los responsables de la *mano de obra* en la ejecución de las diferentes etapas del proyecto así como los más de cinco mil empleos que se generaron en los diferentes espacios del Centro Comercial, el Hospital y la Deportiva Bicentenario Telmex, la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad la Salle de carácter público y privado respectivamente.

La gente que fue contratada tuvo y sigue contando con un beneficio económico y social con ese desarrollo ya que se presenta una derrama económica importante, no solo para los habitantes del municipio de Nezahualcóyotl sino también para los municipios aledaños como son Chimalhuacán, La paz, Ecatepec, Texcoco y otros de la zona oriente del Estado de México.

En la negociación hubo diversas de posibilidades pero siempre por la vía del diálogo, de la vía del convencimiento, de la explicación por parte de los implementadores (empresarios y gobierno municipal). Otro de los actores que en una primera etapa se oponía era la iglesia a través del obispo de Nezahualcóyotl Merlos Garfios, sin embargo jugó un papel importante más adelante, el clero municipal, los diferentes sacerdotes y grupos católicos de la Universidad la Salle, tuvieron intereses en que saliera bien el asunto porque serian beneficiados con un terreno de más de 10 hectáreas para la construcción del campus de la Universidad de la Salle.

Asimismo para poder implementar las diferentes etapas del P(cjb) fue importante no perder de vista el cumplimiento por parte de las autoridades para el cumplimiento de la normatividad por parte del gobierno del Estado, así como el gobierno Municipal que siempre estuvieron al tanto de que los trabajos de las obras estuvieran dentro del marco legal para evitar cualquier complicación a futuro en el entendido de los beneficios que este proyecto traería. *“Creo que no ha habido... si ha habido muchos ajustes porque hablamos de un mundo de gente que va a estar allí, muchos servicios. Hablamos de que el proyecto se ha ido modificando constantemente. Me refiero básicamente a lo que no vemos, no me refiero a la parte que vamos todos a ver sino descargas de agua de drenaje, agua potable, la electricidad, mecánica de suelo todo lo que implica esto que es de veras muy muy amplio. Hemos estado muy al tanto, los que tenemos que ver con este asunto, yo creo que hay que entregar buenas cuentas y ante todo esto es para muchos años. Entonces necesitamos que perdure realmente que sea buen inicio que tenga un final”.* Integrante del Consejo Consultivo P (cjb).

El proyecto se realizó en buenos términos, sin embargo en cada etapa se fue presentado dificultades, afortunadamente se llegaron a acuerdos y negociaciones que fueron superando las dificultades, para que no se tuviera mayor retraso del año 2008 al 2012.

Por un lado cabe señalar que las confrontaciones se iban presentando a lo largo de todo el proceso, ya que los inversionistas tenían el poder económico y la flexibilidad de aplicar y movilizar sus inversiones en cualquier parte de México. Por otro lado surgen conflictos por la repartición trayendo consigo la discusión de los beneficios y dividendos políticos entre los gobiernos estatal y municipal, como es el ejemplo de la dificultad de los procedimientos administrativos locales para la liberación y asignación en comodato de la Ciudad Deportiva, que aún sigue bajo un largo y tortuoso proceso administrativo con el Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, lo que demuestra que existen intereses que aún no han sido resueltos de manera favorable para ambos actores.

La participación del Gobierno del Estado de México, (a través de diferentes secretarías: ecología, medio ambiente y la dirección de desarrollo económico) alcanza su grado de participación y prácticamente su presencia en las últimas etapas y del cierre final del proyecto en el año 2011 aproximadamente, o más bien dicho la presencia fue prácticamente inadvertida.

Beneficios de la implementación del P (cjb) en el Municipio de Nezahualcóyotl.

No hay la menor duda que hay beneficios sociales, políticos, culturales, ecológicos, económicos entre otros para la mayoría de la población del Municipio de Nezahualcóyotl, y los municipios colindantes a este así como algunas delegaciones del Distrito Federal de igual manera los actores políticos y sociales que tuvieron una participación en la ejecución del P (cjb), así que la Zona Oriente fue beneficiada con este proyecto cuya historia todavía no termina, ya se verá en los próximos años cuál será el balance para la evaluación de dicho proyecto.

Realmente la población cercana y los habitantes que diariamente circulan por la Av. Bordo de Xochiaca, se han visto y recibido los beneficios de la modificación del cierre del tiradero de Ciudad Nezahualcóyotl.

La desaparición en mayor medida los problemas ambientales, que ahora son ocasionales y asociados a la temporada del año, como los malos olores, fauna nociva (perros callejeros, roedores, insectos, entre otros), incendios, bolsas que eran transportadas por el viento, tolvaneras, partículas viables que provocaban enfermedades gastrointestinales, oculares, dérmicas y bronco respiratorias, entre otras, se ha disminuido en un alto porcentaje mejorando con ello las condiciones ambientales y su entorno económico y social.

De igual manera el beneficio obtenido de la transformación del tiradero Neza I en la Ciudad Jardín Bicentenario recae directamente en varios interlocutores, destacando el Grupo Carso que compro más de 100 hectáreas en 150 millones de pesos al Gobierno del Estado de México y que a través de sus filiales, puede operar un área de enorme magnitud, (que difícilmente se puede conseguir con

esa dimensión y a ese precio en toda la Zona Metropolitana del Valle de México) obtenida a un costo bastante “cómodo”, quizás por la intervención expedita, quizás bajo un entendimiento mutuo de los beneficios que se habrán de generar entre estos interlocutores(las autoridades estatales, municipales y los empresarios).

Quienes también se vieron beneficiadas, en sus informes de gobierno ya que en los anuncios y espectaculares, señalan que han transformado la imagen del Bordo de Xochiaca, a sabiendas de acuerdo a lo observado que participaron en las pláticas para poder negociar sin aportar ningún recurso económico lo que hicieron fue no interponer obstáculos en ninguna etapa de su implementación para que los empresario es decir los implementadores del proyecto pudieran avanzar en el diseño y construcción de las obras propuestas.

Asimismo con esta obra, el gobierno municipal recibe beneficios directos al atender una problemática añeja, como es la demanda ciudadana de atender los problemas asociados a la operación del tiradero a cielo abierto, como es la fauna nociva, los malos olores, los incendios, la delincuencia asociada a un lugar por demás insalubre y con problemas de seguridad a la ciudadanía.

Ahora el habitante de esa región se siente escuchado y atendido, sin considerar una posibilidad más: el incremento del precio de los predios cercanos a la Ciudad Jardín Bicentenario, es decir, una mayor plusvalía del metro cuadrado de terreno, como lo es la colonia el Sol y la colonia Benito Juárez incrementan su valor catastral mejorando de igual manera la imagen urbana.

Por otra parte los habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl y en particular los que se ubican en el Bordo de Xochiaca expresan su beneplácito al observar la nueva imagen del espacio antes aberrante del tiradero municipal, frente a un escenario con la presencia constante de visitantes, vehículos, mejoramiento en el servicio, transporte urbano, inclusive una mayor vigilancia de la policía Estatal en las vialidades del Bordo de Xochiaca y la presencia de la policía Municipal al interior de las instalaciones de Ciudad Jardín Bicentenario, semaforización, y seguridad de la ciudadanía, entre otros elementos.

De igual manera con la implementación de P (cjb) se da la integración de un sistema de drenaje de aguas pluviales que estaba ausente y que el municipio carencia de los proyectos necesarios para evitar las inundaciones que acompañaban las lluvias a lo largo de esta importante vialidad.

En definitiva, parte de la dinámica económica se expande, como las ondas concéntricas del agua, muchos sectores que no estaban considerados dentro de los beneficios del proyecto de Ciudad Jardín Bicentenario, analizando los componentes sociales, destacan en primer término los habitantes cercanos, quienes dejaron de sufrir las añejas molestias del tiradero a cielo abierto, aunado a que ahora en la cercanía de su hogar, puede salir de compras, al cine, a comer, o simplemente a dejar pasar el tiempo frente a los aparadores, sin adquirir nada. Inclusive se destaca la posibilidad de adquirir un empleo, aunado al compromiso de que los administradores de este mega proyecto, se comprometieron a impartir

cursos de capacitación a los habitantes de esa región, para que sean la fuerza laboral que ocupen los empleos generados.

Otros actores importantes son los transportistas, ahora han tenido que reforzar su oferta a sus usuarios, en virtud de que se incrementó el número de beneficiarios de sus servicios, dado que antes eran usuarios que viajaban a los centros laborales o de consumo alejados de la zona; ahora ingresan a la Ciudad Jardín un sinnúmero de trabajadores, calculado en 3,500 a 5,000 empleos directos con la operación de la mega plaza comercial, además de los, usuarios, proveedores, empresas de seguridad, de mantenimiento de instalaciones y equipos. Inclusive, se tiene la oferta de sitios de taxi, que te llevan a tu casa después de haber realizado las compras o haber visitado algún restaurante o haber ido al cine.

Otro sector beneficiado es la población que ofrece servicios informales, como el cuidador de los vehículos, los lavacoches, ayudantes para acomodar la mercancía adquirida, o con el paraguas para llegar a tu carro y evitar mojarte en la época de lluvias. Los recolectores de los residuos municipales, quienes ahora se benefician debido a la existencia de una delimitación anticipada y clara del tipo de residuos generado: residuos o sobrantes de alimentos, plástico, cartón de los empaques, PET de envases desechables, entre otros, con lo cual el responsable de la recolección de los residuos, ahora tiene una “materia prima” clasificada sin costo alguno y que sin mucho trabajo, puede seguir integrándose a la posterior cadena de valor: su directa comercialización.

De la misma manera otro sector beneficiado, son los jóvenes, quienes ahora tienen un espacio de convivencia social, con mayor seguridad, con la posibilidad de entablar relaciones de amistad o de relaciones interpersonales con otros asistentes, es decir encontraron un espacio donde pueden interactuar, practicar su consumismo, o la recreación, ver una película, o simplemente caminar entre los pasillos y mirar aparadores. El beneficio obtenido es amplio, generacional, cotidiano y con presencia permanente a largo plazo.

Indudablemente se presenta el benéfico importante hacia la recaudación de impuestos del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl por medio del cobro de predio servicio de agua potable y drenaje de todos los negocios asentados en Ciudad Jardín. Así como el cambio de imagen que se presenta en el bordo de Xochiaca, sin duda la prestación de los servicios por parte de la dirección de servicios públicos para con el proyecto ha venido a beneficiar a los habitantes de la zona: servicios de basura, servicio de limpieza, servicio de alumbrado, servicio de seguridad, pavimentación de las calles entre otros.

La implementación de una políticas públicas es el resultado de la participación del sector público y privado con la intervención de sectores, de la sociedad del Municipio de Nezahualcóyotl con el objetivo de promover ciudades sustentables y elevar el nivel de vida de los habitantes de una zona importante del oriente del Estado de México, concretándose el proyecto de la siguiente manera:

- **Grupo Carso del Empresario Alfonso Salem Slim:** tuvo la participación en cuanto a la construcción de un Hospital “vivo” de especialidades médicas,

- Se realizó la construcción del centro comercial, en las que destacan tiendas como: SEARS, DORIAN, SANBOER, TELCEL, MIXUP, TELMEX, INBURSA más de 200 comerciales y 3500 cajones de estacionamiento.
- Construcción de casa TELMEX un espacio de desarrollo educativo integral con tecnología innovadora para niños de 4ª 12 y de 12 a 16 años.
- Construcción" centro deportivo TELMEX Bicentenario.
- Construcción de un Centro de Rehabilitación infantil TELETON (CRIT NEZA), para niños con capacidades diferentes y de escasos recursos.
- Construcción de dos tiendas comerciales Wal-Mart Supercenter y Sams Club. **Grupo Wal-Mart:** Lic. Eduardo Solórzano Morales
- Construcción de dos restaurantes Vips y Portón
- **Universidad la Salle:** Rector, Maestro. Raúl Valdez García una institución de educación privada, que tiene entre sus fines impartir educación media superior.
- **Universidad Autónoma del Estado de México** Rector, José Martínez Vichís. Institución pública de nivel superior cuyas carreras son Licenciatura en comercio internacional, licenciatura en educación para la salud, ingeniería en sistemas inteligentes e ingeniería en transportes representan una importancia para el contexto social, económico y político de la región.
- Se da la corresponsabilidad con 600 pepenadores de basura, reubicándolos en una a nueva planta de industrialización de basura con la formación de una empresa paramunicipal en el cual estos pepenadores tienen participación por medio de una cooperativa.

De igual manera se establecen convenios con la organización de deportistas en el mantenimiento y mejoramiento de las canchas deportivas que se encuentran en la avenida bordo de Xochiaca ya que no todos han querido ocupar las instalaciones de la Deportiva. En cuanto a los tianguistas de autos se les asignó un espacio en la Deportiva Telmex Bicentenario, siendo que una parte de ellos ya ocupan dicho espacio, sin embargo van surgiendo nuevos grupos de vendedores de autos que son los que actualmente ocupan los espacios públicos de la avenida Bordo de Xochiaca.

CONCLUSION

La implementación del P(cjb) como políticas públicas, tiene varias vertientes, ya que resulto exitosa para el Gobierno Estatal, en un primer momento para el Gobernador Arturo Montiel (1995-2005) que en su momento fue una promesa de campaña y Enrique Peña Nieto (2005-2011) respectivamente, en la gestión de este último es cuando se ejecuta el P(cjb), logrando la búsqueda de posiciones políticas más sólidas y a mayor plazo, y con el proyecto mostraron a la población local de Ciudad Nezahualcóyotl, que se alcanzaba el cumplimiento de uno de los compromisos de campaña, entonces para ellos sí fue un éxito esta políticas públicas.

De igual manera el Gobierno Municipal, en sus dos administraciones, con el Lic. Luis Sánchez y con el Lic. Víctor Bautista también cosecho triunfos de manera favorable, debido a que modifico totalmente el paisaje de un tiradero municipal y una ciudad deportiva abandonada y solo concurrida los fines de semana atendiendo los problemas ambientales y de salud (fauna nociva, lixiviados,

biogás, incendios, entre otros) y del abandono acentuado de la vialidad del Bordo de Xochiaca, entre otros pasivos urbano-ambientales que tenía el municipio.

Esos problemas en lo general están resueltos, con beneficios múltiples, varios sectores favorecidos y con una visión de futuro menos difícil, más clara pero sobre todo más integrada a la traza urbana de Ciudad Nezahualcóyotl, espacio que ahora marca una nueva y esperanzadora tendencia para este importante H. Ayuntamiento del Estado de México.

Ahora bien ¿cuál fue la estrategia a seguir para lograr que un tiradero de basura de más de 40 años de vida se transformara en la implementación del P (cjb) cuya recuperación urbana, social y ecológica vendría a beneficiar a los habitantes del Municipio de Nezahualcóyotl así como los Municipios aledaños?

Al inicio se presenta la complejidad de los diversos actores porque cada uno de ellos buscaba sus intereses y el proyecto carecía de claridad, no obstante es importante señalar que la complejidad de la acción conjunta se fue resolviendo gracias a la negociación con la que se pudo actuar por parte de los implementadores del P(cjb) en específico las tareas que tuvo el empresario Heberto Guzmán así como el papel que cumplió el Gobierno Municipal y Estatal respectivamente. Por lo tanto el proyecto logro traer beneficios económicos, políticos, sociales, culturales ecológicos para todos.

La participación de los ciudadanos en la fijación de los problemas, la revaloración de los servidores públicos en la necesidad de ponerse en contacto directo con la ciudadanía sobre proyecto Ciudad Jardín Bicentenario P(cjb) mediante el ensamblaje de sus diversos intereses a través de convenios de tipo verbal, económico de manera gradual, mediante una serie actividades(reuniones) individuales y organizativas que se presentaron a través del proceso de implementación y que fueron transformando de manera significativa las actitudes y aptitudes y las conductas de los participantes de en el marco de un contexto establecido por parte de los actores políticos y sociales.

Dicho cambio de actitudes se observó en la medida que los pepenadores de basura, los tianguista de autos así como los integrantes de las diferentes ligas de deportistas mediante los líderes de cada uno respectivamente se van dando cuenta de los beneficios que trajo consigo la implementación de dicho proyecto y la conformidad de todos los involucrados.

Un punto importante que facilitó la implementación de P(cjb) fue la cantidad de los participantes, su éxito da lugar a que existan procesos de negociación, influencia reciproca, ya en un principio cada dependencia Estatal y Municipal tenía representante en el Consejo Consultivo posteriormente solo se quedaron el Presidente Municipal Luis Sánchez y Víctor Bautista y el Lic. Martín Rosales Director de servicios públicos durante las dos gestiones que duro la ejecución del proyecto Gobierno Municipal y por parte de los empresarios el Lic. Heberto Guzmán y su asesor Maestro Ramón Ojeda.

Dichos actores a través de reuniones realizaron las negociaciones con los líderes de los actores que se oponían, logrando una interacción entre ellos, por ello la implementación quedó realizada, gracias a las voluntades de los funcionarios públicos y a los empresarios antes mencionados presentándose con habilidad para negociar de manera directa, evitando en lo mayor posible la burocracia que suele presentarse en la mayoría de los casos para el fracaso de la implementación de los proyectos.

Asimismo los objetivos de la implementación fue tomando claridad en el desarrollo de proyecto en sus diferentes etapas como fueron: Primero el saneamiento y cierre del tiradero Neza 1 de más de 100 hectáreas cuyo espacio se divide en lote 1 y lote 2., el lote 1 se construyó el Centro deportivo y Ecológico (canchas deportivas de futbol, volibol, tenis, pista ciclista dos gimnasios entre otros) con las así como la construcción del centro comercial (tiendas comerciales, bancos restaurantes plaza cultural, cines entre otro) y las dos universidades de carácter público y privado, como una segunda etapa, dichos objetivos se fueron modificando para irse ajustando a las necesidades de los implementadores y los operativos del proyecto.

Otro aspecto fundamental fue el recurso financiero por más de 150 millones de dólares por parte de los empresarios del grupo CARSO y el grupo GAUCH, que permitió el desarrollo de dicho proyecto, cuyo recurso era limitado y manejado por los empresarios.

La Trasmisión suficiente de la información, fue uno de los aspectos importantes que se daban en la comunicación y la difusión de dicho proyecto se da a conocer en diferentes Secretarías del Gobierno del Estado de México (Gobernación, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Finanzas, Desarrollo Urbano y Vivienda, Comunicación, Desarrollo Social y Turismo) y Presentación en la LV Legislatura del Estado de México, la cual dio su aprobación en el Decreto de fecha 14 de noviembre del 2005.

El éxito de la implementación hace referencia al contexto estratégico en donde se realiza, ubicado en un Municipio colindante con otros del Valle de México así como algunas delegaciones del D.F, por lo tanto ciudad Nezahualcóyotl cuenta con un poder adquisitivo importante.

De igual manera los responsables de la implementación tuvieron mayor conocimiento de la situación local para poder ir interactuando con los otros actores sociales que se oponían al proyecto y ajustaron las necesidades de los actores teniendo conocimiento del desarrollo de cada etapa para el cumplimiento de las metas, haciendo adaptaciones en las fallas que se iban presentando, y nunca haciendo de lado condiciones locales.

El ajuste de intereses, sin duda en la mayor parte de las etapas del proyecto lo llevo el empresario Heberto Guzmán en lo concerniente a los recursos financieros, dicho empresario se comprometió con el proyecto, su liderazgo y carisma le permitió contar con recursos de información e influir en el presupuesto, fue capaz de convocar a las partes morosas o conflictivas, a negociar, disuadir a opositores, sumar consensos, atraer contribuciones de tipo económico y político.

El actuar del negociador tuvo que ir más allá de las normas jurídicas, fue una figura importante ya que cuenta con una personalidad y liderazgo político, actuar según las necesidades, tanto en privado como en público.

El P (cjb) no tuvo un principio, desarrollo o fin, sin que se diera un proceso de formulación en el cual no hay decisiones definitivas y transformaciones importantes a largo de la existencia del programa, una políticas públicas de importancia relativa se desarrolla en un tiempo amplio y requiere una actuación continuada en el tiempo. Asimismo alejamiento entre los formuladores de la elaboración de una política, los órganos y los sujetos que tienen que poner en práctica y no perder el sector de la sociedad a la que va dirigida.

El éxito de la implementación del P (cjb) como políticas públicas se considera una prueba de calidad de un programa, que inicio siendo propuesta privada pero conforme se fue teniendo una visión incluyente por parte de los actores políticos gobierno estatal y gobierno municipal y sociedad se fue construyendo del consenso de fuerzas, mediante la flexibilidad de los de decisores públicos y privados.

Los objetivos que se plasmaron en esta investigación se fueron cumpliendo en un primer momento, aun cuando se presentaron una serie de problemas como se mencionó con antelación, a partir las decisiones que tomaron cada uno de los actores tanto en su conjunto como de manera individual surgieron numerosas desviaciones inesperadas por los que estaban a favor del proyecto, Ayuntamiento y empresarios sin embargo las relaciones entre los diferentes actores involucrado se fueron definiendo y delimitando de tal manera que fue posible la negociación y en consecuencia se fueron engranando las actividades y las tareas divergentes en cada proceso realizando, con la valiosa colaboración en las tareas que desempeño el Lic. Heberto Guzmán, en donde de esta manera la falta de la previsión de la complejidad de la acción conjunta de los actores involucrados fue superada en una segunda etapa.

Finalmente la implementación permitió obtener casos exitosos o de fracaso por no tener una vinculación de tipo social, el éxito de la implementación se debió a que se da bajo un proceso negociador entre aquellos que llevaron la política en su aplicación, entre aquellos que tuvieron voluntades y disposición de manera práctica, así como todos aquellos actores de los que dependió la ejecución de los ajustes en cada etapa del proyecto permitiendo llegar a buen término las acciones que tuvieron que ir construyendo o reconstruyendo día a día trasformando todos aquellos trabajos que se diseñaron en un inicio en el escritorio, sin dejar a un lado el papel de los empresarios que tuvieron una alta capacidad de incidir de manera política y sobre todo económicamente, cuyos intereses indudablemente serían mayores.

BIBLIOGRAFÍA

Anaya, Lilián Los 10 municipios con más habitantes por kilómetro. México: El Universal. 29 -12-2010.

- Aguilar, V, Luis F. (1992). El Estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Políticas Públicas. Ed. Porrúa. México.
- Álvarez, J (2004). *Como hacer investigación cualitativa*, Fundamentos y Metodología, Paidós, México
- Ayoub P. José Luis. (2008). Factores de éxito en la implementación de un gobierno de calidad: el caso mexicano de la secretaría de comunicaciones y transportes. Rev. Enfoques. Vol VI, número 009 Universidad Central de Chile p 145-185.
- Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl. Reseña Histórica; Nezahualcóyotl, Estado de México: H. Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl. 30-12-2010.
- Boletín Políticas públicas Hoy Número 8. Departamento Nacional de Planeación, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. República de Colombia 2010.
- Baradach. E. (1997), *The diversión of resources*, en The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law, Massachussets Institute of Techonology.
- Baradach. E, (1988) Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, CIDE; México.
- Canto. C.M., (2002). Introducción a las políticas públicas. Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio, México.
- Cohen, _____Manual Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. División de Desarrollo Social Cepal.
- Cardozo, B. M., (1990). La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodología, aportes y limitaciones. Revista de Administración Pública,
- Cabrero. M. E., (2003). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria". En Enrique Cabrero, Políticas públicas municipales, una agenda en construcción. México, Miguel Ángel Porrúa.
- INAP. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal". Vol.1, 1997.
- Dye, T.R (1998). Unders tanding public. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Dorado H, D,. (2006) director de evaluación de Políticas Públicas, boletín de políticas públicas Hoy. Número 4
- Fernández (1988). Políticas Sociales y Trabajo Social, Editorial Hvmanitas. Buenos Aires.
- Garcia., P.M., (1985). Las transformaciones del Estado contemporáneo. Alianza Universidad. Madrid.
- García Luna O, Margarita; Gutiérrez Arzaluz, Pedro; Nezahualcóyotl Monografía municipal. Ed. Instituto mexiquense de cultura AMECROM
- Guerrero, O, O, (1999). La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodología, aportes y limitaciones. Revista de Administración Pública, INAP. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal". Vol.1, 1997.

- H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl; Nezahualcóyotl, historia de una gran Ciudad Ed. publicación especial con motivo del XXXV aniversario del municipio; Abril de 1998.
- Hernández, S. Fernández C., (2003). *Metodología de la Investigación*, Elaboración del Marco Teórico, Revisión de la Literatura y Construcción de una Perspectiva Teórica, Mc Graw Hill, México.
- INEGI. Información Nacional, por entidad federativa y municipios. México; Consultado el 30 de diciembre de 2010.
- INEGI Censo de Población y Vivienda 2010-Resultados preliminares; pág. 114 págs. 237. Consultado el 29 de diciembre de 2010.
- Ives. M., y Thoenig, J.C., (1983). Argumentación y Persuasión en formulación de políticas. FCE.
- James, P.L., Bowman, L., Goggin y Toole. (2007) Public Policy Implementation: Evolution of the field and Agend for Future Research. Policy Studies Review, Autumn, vol.1
- Kauffer, E. (S/A). Políticas públicas: algunos apuntes generales. Las políticas públicas y los compromisos de la investigación. Acribd encontrado en: <http://es.scribd.com/doc/18107695/Politicas-Publicas>
- Lahera P. Eugenio (2004) Política y políticas públicas. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. CEPAL.
- Merino. M., (2004). Notas sobre Nuevo Institucionalismo y Políticas Públicas, Centro de Investigaciones y Docencia Economía.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean – Claude (1992). Las Políticas Públicas, Editorial , España 1992
- *(Citado en el Boletín Política Pública Hoy Num 4 de mayo del 2010 volumen 4- año 1, Kelly, G- Murs, S . Creating public Value. An analytical framework for public service reform. Strategic United, Cabinet office. 2003
- Myrtle, R.C. (1983). A managerial view of policy implementation, en The American Review of Public Administration.
- Peña. S, Víctor (2008). Implementar en la complejidad. La transparencia y el combate a la corrupción en el Ecuador después de la Constitución de 2008. Encontrado en: <http://observatoriodepolitica.com/avances/wp-content/uploads/2011/09/68.pdf>
- Pessman. J. y Wildavsky, A., (1998). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE.
- Revuelta. V, Benjamín (2007). La implementación de políticas públicas. Revista Díkaión, vol. 21, número 016. Universidad de La Sabana Chía, Colombia. Pp. 135-156.
- Ruiz. C. (1996). Manual para la elaboración de políticas públicas. Ed. Plaza y Valdez. México.