



Instituto Politécnico Nacional



Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y
Sociales

**La terminación de las organizaciones del sector público. Estudio de caso
de las Unidades Administrativas Territoriales de Ecatepec, Estado de
México**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y GESTIÓN
MUNICIPAL

PRESENTA

LIC. PABLO ARMANDO CRUZ HERNÁNDEZ

DIRECTOR:

DR. JOSÉ BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA

DR. TOM CHRISTENSEN

CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2016



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México siendo las 13:00 horas del día 11 del mes de octubre del 2016 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de la Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de CIECAS para examinar la tesis titulada:

La terminación de las organizaciones del sector público. Estudio de caso de las Unidades Administrativas Territoriales de Ecatepec, Estado de México

Presentada por el alumno:

Cruz	Hernández	Pablo Armando							
Apellido paterno	Apellido materno	Nombre(s)							
		Con registro:	B	1	4	0	2	9	5

Maestría en Economía y Gestión Municipal

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

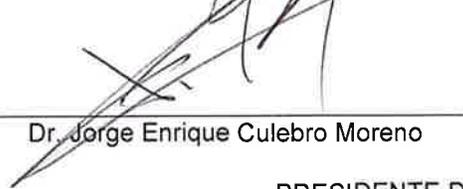
Directores de tesis


Dr. José Benjamín Méndez Bahena


Dr. Tom Christensen


Dra. Rocio Huerta Cuervo


Dra. Georgina Zunza Vizuet

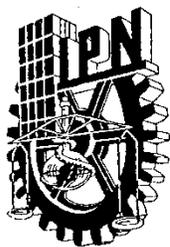

Dr. Jorge Enrique Culebro Moreno

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES


Dra. Gabriela María Segura Arce



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
CENTRO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS
Y SOCIALES



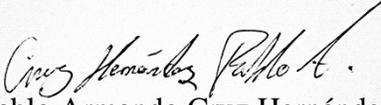
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, el día 05 del mes de septiembre del año 2016, el (la) que suscribe Pablo Armando Cruz Hernández alumno(a) del Programa de Maestría en Economía y Gestión Municipal, con número de registro B-140295, adscrito(a) al Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales, manifiesto(a) que es el (la) autor(a) intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del de los Doctores José Benjamín Méndez Bahena y Tom Christensen y cede los derechos del trabajo titulado La terminación de las organizaciones del sector público. Estudio de caso de las Unidades Administrativas Territoriales de Ecatepec, Estado de México, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del (de la) autor(a) y/o director(es) del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones stolzcross@hotmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.


Pablo Armando Cruz Hernández

Nombre y firma del alumno(a)

AGRADECIMIENTOS

A los profesores y mentores Dr. Benjamín Méndez Bahena y Tom Christensen, que gracias a su esfuerzo, paciencia conmigo como alumno y dedicación hicieron posible la realización de este trabajo.

Asimismo quisiera expresar mi gratitud con el comité tutorial conformado por la Dra. Georgina Georgina Isunza Vizuet y la Dra. Rocío Huerta Cuervo, así como a los profesores Dr. Jan Erling Klausen, Dr. Jorge Enrique Culebro Moreno y Dr. Fermín Alí Cruz Muñoz que, tal como los directores de la tesis, contribuyeron con su empeño y dedicación a la realización de este trabajo.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, tanto por el apoyo económico brindado durante el periodo de estudios de maestría, como por el brindado para la realización de la estancia de investigación con el profesor Dr. Tom Christensen en la Universidad de Oslo, Noruega.

De igual manera agradezco la colaboración de los profesores integrantes de la Maestría en Economía y Gestión Municipal, así como al personal administrativo y operativo del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales ya que gracias a su ayuda se logró ampliar los conocimientos en diversas materias y concretar de una forma eficiente y grata el periodo de estudios cursado.

A la ciudadanía que con sus contribuciones sustentaron los estudios realizados durante todo el periodo académico.

Por último, a mi familia, que con su apoyo durante tantos años, también ha contribuido a que este trabajo sea posible.

VERSIÓN EN ESPAÑOL (SPANISH VERSION)

CONTENIDO

Índice de cuadros	7
Índice de imágenes.....	8
Índice de Figuras	9
Glosario	11
Resumen	12
Abstract	12
Introducción	13
Capítulo I. El análisis de las organizaciones y su relación con la Planeación Estratégica y la Participación Ciudadana.....	20
1.1 <i>La teoría organizacional</i>	20
1.2 <i>Planeación estratégica</i>	29
1.3 <i>Participación Ciudadana</i>	36
1.4 <i>La relación existente entre las teorías</i>	40
Capítulo II. El municipio de Ecatepec	49
2.1 <i>La descentralización de funciones en Ecatepec</i>	49
2.2 <i>El contexto socio-económico y territorial</i>	53
2.3 <i>La creación, operación y terminación de las UAT</i>	62
2.3.1 <i>Creación</i>	67
2.3.2 <i>Operación</i>	88
2.3.3 <i>Terminación</i>	92
Capítulo III. Propuesta organizacional para las agencias públicas.....	99
3.1 <i>Propuesta resultado de la investigación teórico/práctica</i>	99
Conclusiones.....	111

Referencias	118
Anexo I. Metodología utilizada para el trabajo de campo.....	127

ÍNDICE DE CUADROS

1. Componentes de la planeación estratégica	35
2. Evolución de la población en municipios seleccionados del Estado de México.....	57
3. Nivel de marginación en municipios seleccionados del Estado de México	58
4. Principales actividades económicas de Ecatepec	58
5. Desagregación de principales sectores económicos	59
6. Localización de las Unidades Administrativas Territoriales del municipio de Ecatepec.	64
7. Población por Unidad Administrativa Territorial.....	68
8. Marginación del municipio de Ecatepec por localidades	80
9. Aspectos teóricos relacionados con la terminación de las organizaciones públicas	97
10. Comparación entre las CDUs de Oslo y las UATs de Ecatepec	108

ÍNDICE DE IMÁGENES

1. Ubicación territorial del municipio de Ecatepec en el Estado de México.....	55
2. Ubicación y traza urbana del municipio de Ecatepec de Morelos.....	56
3. Ubicación y delimitación territorial deUATs	66
4. Densidad poblacional UAT XXI Norte	69
5. Densidad poblacional UAT XXI Sur.....	70
6. Densidad poblacional UAT XXXIII.....	71
7. Densidad poblacional UAT XXII.....	72
8. Densidad poblacional UAT XLII	73
9. Vialidades y transporte público UAT XXI Norte.....	75
10. Vialidades y transporte público UAT XXI Sur	76
11. Vialidades y transporte público UAT XXXIII	77
12. Vialidades y transporte público UAT XXII	78
13. Vialidades y transporte público UAT XLII.....	79
14. Área de UAT XXII, con mayor acebilidad a UAT XLII.....	83
15. Área de UAT XXI Sur, con mayor accesibilidad a UAT XXII	84
16. Área de UAT XXII, con mayor accesibilidad a UAT XXI Sur	85

ÍNDICE DE FIGURAS

1. Organigrama general de la administración pública del municipio de Ecatepec, con desagregación hasta Unidades Administrativas Territoriales.....	65
2. Localidades rurales de Ecatepec.....	81

ENGLISH VERSION (VERSIÓN EN INGLÉS)

CONTENT

Glossary	132
Abstract	133
Introduction	134
Chapter I. The Organizational Analysis and its relation with the Strategic Planning and the Citizen Participation	140
<i>1.1 The organizational theory</i>	140
<i>1.2 Strategic planning</i>	147
<i>1.3 Citizen participation</i>	153
<i>1.4 The existent relation between the theories</i>	156
Chapter II. The municipality of Ecatepec	160
<i>2.1 The Decentralization in the municipality of Ecatepec</i>	160
<i>2.2 The socio-economic and territorial context.</i>	161
2.3 The creation, operation and termination of the TAUs.....	167
<i>2.3.1 The creation</i>	169
<i>2.3.2 The Operation</i>	191
<i>2.3.3 The termination</i>	194
Chapter III. Organizational proposal for public organizations	201
<i>3.1 Proposal.</i>	201
Conclusions	212
References	218
Annex 1	226

Glosario

Institucionalización de las organizaciones: Proceso donde las organizaciones adquieren altos niveles de legitimidad; desarrollan un trabajo de manera consistente y efectiva; generan valor para los actores clave internos y externos; crean una manera efectiva de tratar con múltiples, vagos, simbólicos y conflictivos objetivos complejos y contradictorios; donde alcanzan sus objetivos, frecuentemente impuestos, sin causar algún daño colateral; es un proceso donde las organizaciones se vuelven capaces de intervenir inmediatamente cuando una norma indeseada comienza a echar raíces; de comprender y generar soluciones a los problemas internos y externos; además de conseguir adaptarse constantemente a los cambios del medio ambiente.

Instituciones: Pueden ser concebidas como las reglas del juego creadas por los humanos y que pueden evolucionar o ser alteradas por los individuos. Son una colección de reglas del que pueden presentar cambios en el tiempo a un ritmo y que pueden ordenar la vida social, crear expectativas estables del comportamiento de otros, así como retraer y fomentar cierto tipo de actitudes

Organización: Constructos humanos donde los miembros de la sociedad pasan la mayor parte de su tiempo; donde los individuos son entrenados e inductados. Son lugares donde sus miembros ceden parte de su autonomía de toma de decisiones, para que un proceso organizacional tome su lugar.

Participación ciudadana: Acto social colectivo fundamentado en los individuos y sus decisiones para participar de manera voluntaria en asuntos públicos de su interés, con el objetivo de alcanzar determinadas metas comunes así como a fortalecer su control sobre los recursos empleados por el Estado y así conseguir bienes colectivos, sin asumir la responsabilidad del Estado.

Planeación estrategia: Proceso que pretende brindar coherencia y sentido a las acciones que las organizaciones llevan a cabo para el cumplimiento de sus metas. Se fundamenta principalmente en el análisis contextual y territorial con el objeto de generar una serie de ventajas que coloquen a la organización en una situación favorable.

Resumen

Es común encontrar el sector público que las decisiones de crear, así como las que involucran la operación y terminación de las organizaciones, no consideren factores organizacionales ni de planeación, pero tampoco tomen en cuenta a la ciudadanía ni a sus actores clave. Esta situación pone en riesgo a las organizaciones del sector, su capacidad para adaptarse a un contexto específico, de brindar beneficios a la ciudadanía, lo cual puede provocar su propia desaparición.

Sin embargo, el fenómeno de desaparición de las organizaciones públicas ha despertado escaso interés en el ámbito académico. Por lo tanto, en el presente estudio se lleva a cabo una investigación de caso sobre la terminación de las Unidades Administrativas Territoriales del municipio de Ecatepec, Estado de México, con el objeto de ayudar a la comprensión del fenómeno y así lograr prevenir la desaparición de agencias públicas, pero también para fomentar sus probabilidades de convertirse en organizaciones institucionalizadas.

Abstract

In the public sector the creation, operation and termination process of the organizations, usually does not includes organizational and planning factors nor the citizenship and their key stakeholders, this is, it is a process that is usually guided by the habit instead of rational and planned procedures based on the achievement of certain and specific goals and demands. This situation endangers the organization, its capability of adaptation to a specific context as well as its capability to generate benefits to the citizenship, which as a result could provoke its own termination.

Nevertheless, the termination of the public organizations is an underestimated phenomenon by the public and academic sector. Thus, the present work consist on investigate the case of the termination of the public organizations named the “Territorial Administrative Units” of the municipality of Ecatepec, Mexico State, this with the objective to help with the understanding of the phenomenon so it can help the public sector to prevent the termination of its organizations but also to improve their institutionalization chances.

Introducción

Las organizaciones son relevantes constructos humanos donde los miembros de la sociedad pasan la mayor parte de su tiempo; en ellas, los individuos son entrenados y adoctrinados, pero también son lugares donde sus miembros ceden parte de su autonomía de toma de decisiones, para que un proceso organizacional tome su lugar. Asimismo, su estudio tradicionalmente se ha enfocado al sector privado, pero en la ciencia política y la sociología, su estudio se ha arraigado a la gestión pública y la psicología. Más aún, los estudios empíricos de esta teoría han sido dirigidos primordialmente hacia estudios de caso de los Estados Unidos de Norte América y ocasionalmente hacia otros sistemas democráticos occidentales (Christensen, Laegreid, Roness y Rovik, 2007).

Existen diversas perspectivas que pueden ser utilizadas para analizar las organizaciones, no obstante el enfoque de la institucionalización de las organizaciones, puede ser utilizado para abordar los factores involucrados con la supervivencia de las instituciones cuando enfrentan contextos adversos como lo son los cambios político/administrativos. Esta perspectiva puede ser complementada con aspectos relacionados con las teorías de la planeación estratégica y la participación ciudadana, en tanto en el campo de la administración pública, la teoría organizacional puede ayudar a entender el sector público, el contenido de las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones a través del análisis de la manera en la cual se organizan y operan los sistemas administrativos políticos (Christensen, Laegreid, Roness y Rovik, 2007).

La planeación estrategia puede ayudar a comprender, primero, cómo las organizaciones pueden ser diseñadas, segundo, la manera en la cual los objetivos son creados, tercero, las características territoriales y contextuales que deberían ser consideradas durante su creación; esto es, las posibles fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas relacionadas a un contexto específico. Por último, puede ayudar a construir la estrategia que podría tomar una organización para asegurar su existencia y supervivencia (Arellano, et al, 2012; Perlman y Rivera, 2006; Arellano, 2004; Mendoza, 2011; Porter, 1980; Armijo, 2009; Arellano, Cabrero y Castillo, 2000; Surdez, 2011; Arce, et al., 2012; y Sánchez, 2012). Asimismo, la Planeación estratégica aporta un marco de

referencia del deber ser, con base en el cual se define lo cerca o lejos que una organización está de alcanzar procesos participativos, de construcción y evaluación colectiva.

Por su parte, la participación ciudadana ayuda al análisis del papel que la población juega en la supervivencia de las organizaciones, ayudándolas a cumplir sus objetivos, o rechazándolas si las considera perjudiciales. Es importante argumentar que una organización pública puede ser removida por la decisión y presión de los actores políticos, y no necesariamente por el fracaso en lograr los resultados esperados.

En este sentido, en el sector público pueden ser encontrados diversos casos donde las organizaciones son creadas con el objeto de mejorar la eficacia y eficiencia administrativa, o con el objetivo de resolver problemáticas inesperadas que surgen a través del tiempo. Sin embargo, y aunque dentro del mismo sector aquellas organizaciones públicas difícilmente perecen (Christensen, Laegreid, Roness y Rovik, 2007), existen casos donde la administración gubernamental decide obstaculizar su proceso de institucionalización o incluso terminar con la vida de aquellas organizaciones, generando un escenario propenso al desperdicio de los recursos invertidos.

Al respecto, el fallo de las instituciones, las cuales incluyen a los organismos gubernamentales y no gubernamentales, parece estar fomentando el declive de la confianza en las instituciones sociales, políticas y económicas en una proporción crítica, por lo cual se vuelve necesario llevar a cabo investigaciones donde estos fallos sean teóricamente entendidos, así como empíricamente estudiados, en lugar de ser únicamente asumidos. Este fallo se debe principalmente a cuestiones de: diseño, causado por los compromisos, por la falta de información o por incentivos perversos durante este proceso; de desajuste y obsolescencia, causado por la adquisición de nuevas capacidades en actores, emergencia de nuevas regulaciones o la emergencia de nuevos retos; de adaptación, es decir, no se logran adaptar a los cambios del contexto por no ser flexibles; y de captura, referido al uso de las instituciones para servir a agendas particulares a expensas del bien colectivo (Parkash y Potosky, 2016).

De esta manera los procesos de planeación en las organizaciones pueden funcionar como una herramienta fundamental para identificar, crear, clarificar y evaluar los

principales aspectos que deben ser involucrados en el diseño de las organizaciones públicas, así como para disminuir sus posibilidades de fallo y desaparición, esto debido a que la planeación funciona como un instrumento por medio del cual las organizaciones pueden institucionalizarse.

No obstante, en el sector público algunos factores estratégicos como las características organizacionales (actores clave internos y externos, normas, reglas, prácticas, valores y prácticas formales e informales, el proceso de aprendizaje, la burocracia electiva y racional), de planeación (creación de la misión, la visión, la estrategia, los objetivos estratégicos, las tácticas y el análisis de retroalimentación) y las particularidades brindadas por el territorio (extensión, accesibilidad, localización y densidad poblacional), pueden no ser considerados como aspectos importantes por los gobiernos locales para el diseño y creación de las diversas organizaciones públicas, lo cual podría generar una situación donde aquellas organizaciones no sean vistas como útiles, pero tampoco bien recibidas por la ciudadanía y, por lo tanto, provocar un incremento en su fallo y mortandad. Es prudente señalar que los actores clave, las normas, las prácticas, los valores, formales e informales, son cambiantes conforme al contexto donde se plantea crear la organización, por lo cual es tarea de los diseñadores identificar aquellos valores, normas, prácticas y reglas formales e informales de las comunidades de las comunidades donde se plantea establecer la agencia pública. En este sentido, la identificación de prácticas, normas, valores informales, no significa su automática adopción y adaptación, la agencia debe identificar aquellas con características deseables para la organización, tales como la responsabilidad, la honestidad, el respeto, etc., y desechar las indeseables, como la corrupción, la violencia, la inequidad, etc.

En consecuencia, este documento se aboca al estudio de la desaparición de organizaciones del sector público para contribuir al entendimiento teórico y empírico referido por Parkash y Potosky (2016) y expuesto anteriormente. En este sentido, por la importancia que le otorga su densidad poblacional, la complejidad que compone el tejido social, la carencia de servicios imperante y la importancia política a nivel estatal y nacional, se llevará a cabo el estudio de la desaparición de unas organizaciones del sector público local mexicano, las llamadas *Unidades Administrativas Territoriales* (UATs), las cuales en

el año de 2013 fueron creadas por el gobierno municipal de Ecatepec, en el estado de México, para mejorar la eficacia de la administración y para reducir la distancia entre el gobierno y la ciudadanía, pero que para el año de 2016 fueron eliminadas de la administración municipal como resultado de una decisión hecha por los políticos recientemente electos en el municipio, lo cual, desde una perspectiva particular, incentiva la situación donde los recursos invertidos, el aprendizaje adquirido y las posibilidades de generar organizaciones institucionalizadas no hayan sido aprovechadas para brindar mayores beneficios a la ciudadanía. Se logra identificar que estas organizaciones públicas existieron durante un corto periodo y no fueron valoradas positivamente por la nueva administración, por lo cual se pueden elaborar un par de cuestionamientos ¿Cómo se puede explicar el proceso de creación y terminación de las UATs? ¿Cómo puede ser explicado teóricamente este fenómeno? ¿Cuáles fueron los factores operacionales involucrados en la decisión de su remoción? y el estudio de esta experiencia, ¿podría ayudar a reducir la probabilidad de mortandad para futuras organizaciones públicas? Es prudente mencionar que aunado a las razones expuestas, estas unidades fueron elegidas como objeto de estudio debido al acercamiento del autor de este trabajo, desde su creación, durante el periodo de su operación y hasta meses después de su terminación, por lo cual se logró recabar información empírica acerca aspectos relevantes de las agencias.

Así, esta investigación tiene como el objetivo de analizar los principales factores organizacionales involucrados en la decisión de remoción de las UATs de la administración pública municipal, así como de investigar, analizar y comprender los procesos de planeación y los aspectos contemplados para la creación de las UATs, sus facultades, objetivos y responsabilidades otorgadas, de una forma en la cual se logre explicar teóricamente las principales razones de su remoción. Pero también con el objeto de elaborar una propuesta sobre los aspectos básicos organizacionales que el sector público debe contemplar en el diseño de sus agencias para incrementar sus oportunidades de supervivencia ante contextos adversos y, eventualmente, adquirir características institucionales.

Para el estudio del fracaso y la remoción de las UATs, se ha desarrollado una investigación teórica donde la Teoría Organizacional (TO), es la corriente rectora que nos

puede ayudar a comprender las razones por las cuales organizaciones del sector público no logran sobrevivir, además de conocer la manera en cómo algunos de los factores organizacionales fomentan la terminación de una organización en el nivel local. No obstante, esta teoría es relacionada con las de la Planeación Estratégica y la Participación Ciudadana, en tanto estas últimas funcionan como teorías complementarias de la organizacional y ayudan a un mejor entendimiento del fenómeno estudiado.

Asimismo, se ha logrado recolectar información sobre la forma en que las UATs fueron creadas, su forma de operar y los procesos que llevaron a su remoción de la administración pública municipal de Ecatepec, a través de diversos medios como la investigación hemerográfica de actas de sesiones ordinarias y extraordinarias del cabildo municipal, donde se tomaron las decisiones de creación y remoción de las organizaciones en cuestión, así como de notas periodísticas e investigación de campo elaborada durante los tres años de existencia de las UATs, pero también por medio de entrevistas con actores clave involucrados en la operación y en la decisión de terminación y remoción de las UATs de la administración pública¹.

De esta manera, primero se expone una investigación acerca de las principales teorías utilizadas en este trabajo, las cuales son la organizacional, la de planeación estratégica y la de participación ciudadana. Segundo, se presentará un marco contextual acerca del municipio de Ecatepec, esto con el objetivo de lograr estudiar algunas de las características que pudieron haber jugado un papel dentro de la remoción de las UATs. En tercer lugar, se llevará a cabo una exposición de los datos obtenidos a través del trabajo de campo, esto con el objetivo de identificar las principales características organizacionales presentadas por las UATs durante su existencia. Al final del proyecto y una vez expuesta y analizada toda la información reunida, se elabora una propuesta a considerar para la creación de nuevas organizaciones públicas dentro del contexto específico del municipio de Ecatepec, esto como una forma de identificar y evitar algunos de los aspectos que podrían provocar un posible entorpecimiento del proceso de institucionalización de las organizaciones públicas o inclusive su terminación.

¹ Incluyen desde los gerentes que operaban las UATs, algunos de sus trabajadores con cargos relevantes, hasta los regidores del cabildo responsable de su desaparición, el secretario particular del presidente municipal actual, en tanto el alcalde también jugó un papel importante en la remoción de las UATs.

Previamente, es importante exponer lo siguiente. En primera instancia, a pesar de que las organizaciones y las instituciones pueden ser concebidas de manera similar en tanto ambas “proporcionan los estímulos generales y las directrices de atención que canalizan los comportamientos de los miembros del grupo, y ofrecen a esos miembros los objetivos intermedios que estimulen la acción” (Simon, 1982: 97), es prudente señalar que, a pesar de no contar con una diferencia tajante y existir una problemática en su distinción, las organizaciones no son equivalentes a instituciones, en tanto las últimas pueden ser concebidas como las reglas del juego creadas por los humanos y que pueden evolucionar o ser alteradas por los individuos (North, 1995), una colección de reglas del juego que pueden presentar cambios en el tiempo a un ritmo lento (March, Friedberg y Arellano, 2011), o como reglas que pueden ordenar la vida social, crear expectativas estables del comportamiento de otros, así como retraer y fomentar cierto tipo de actitudes (Hodgson, 2006), mientras que las organizaciones, aunque sean una especie de instituciones con una colección de reglas, sus reglas pueden modificarse a un ritmo más avanzado, comparado con el de las instituciones (March, Friedberg y Arellano, 2011), así como involucran, en primera instancia un criterio de establecimiento de límites para hacer una distinción entre sus integrantes y los no integrantes de la misma, segundo, principios de soberanía para establecer quién es la persona a cargo y, finalmente, cadenas de mando donde se establecen las responsabilidades del personal dentro de la organización (Hodgson, 2006). Asimismo, en este documento se hace referencia al proceso de institucionalización de las organizaciones desde una perspectiva sociológica y en el sentido expuesto por Boin y Christensen (2008), donde éstas disfrutan de altos niveles de legitimidad; desarrollan un trabajo de manera consistente y efectiva; son valoradas por los actores clave internos y externos; crean una manera efectiva de tratar con múltiples, vagos, y simbólicos conflictivos, objetivos complejos y contradictorios; alcanzan sus objetivos, frecuentemente impuestos, sin causar algún daño colateral; son capaces de intervenir inmediatamente cuando una norma indeseada comienza a echar raíces; son capaces de comprender y generar soluciones a los problemas internos y externos; además de ser capaces de conseguir adaptarse constantemente a los cambios del medio ambiente. Como consecuencia, en este documento las organizaciones, las instituciones y el proceso de institucionalización de las organizaciones no es equivalente. Cabe destacar que para este documento, el termino

stakeholder se refiere a los actores clave en un contexto específico, sean ellos integrantes formales de la organización, o no. Para el caso aquí tratado, entre los actores clave internos se identificaron a los gerentes de las unidades territoriales, a los trabajadores de las agencias con cercanía a los gerentes de las unidades y a la ciudadanía, al coordinador general de las agencias, mientras que como actores claves externos, se identificaron a los consejos de participación ciudadana, diversos actores políticos, así como a integrantes del cabildo y la presidencia municipal, tanto del periodo 2013-2015, como del periodo 2016-2018.

Es prudente mencionar que muchos de los municipios mexicanos, experimentan un contexto donde tradicionalmente el centralismo es uno de los principales factores determinantes de las decisiones tomadas por los aparatos administrativos municipales, por lo cual muchas de las organizaciones creadas por los gobiernos se presentan como agencias desconcentradas y no descentralizadas, a pesar de ser un país declarado federalista en la ley. No obstante, debido a los cambios contextuales impulsados principalmente por la ciudadanía, al paso del tiempo esta situación ha ido cambiando paulatinamente en diversos municipios, lo cual los ha llevado a tomar decisiones de manera independiente de una forma cada vez más frecuente (Cabrero, 2006). En este sentido, las UATs fueron creadas a través de iniciativas hechas por el presidente municipal y aprobadas por el cabildo sin existir algún tipo de influencia de los gobiernos federal y estatal. Sin embargo, la concepción de las unidades no fue definida de manera precisa en los documentos donde se hace alusión a las agencias, en tanto en ocasiones se les menciona como agencias descentralizadas y desconcentradas en un mismo documento (Gaceta, 2013b), o no se hace referencia al tipo de características que tendrían tales agencias (Gaceta, 2013c), como se verá durante la investigación, por lo tanto, para este documento se les denominará como organizaciones de *especialización horizontal*, pero con un grado de *coordinación horizontal*, esto con el objeto de no desviar la atención del tema principal del trabajo aquí expuesto.

Capítulo I. El análisis de las organizaciones y su relación con la Planeación Estratégica y la Participación Ciudadana

1.1 La teoría organizacional

Para Simon (1982), las organizaciones son un constructo de la humanidad que adquieren gran relevancia a razón de ser en estas donde los integrantes de una sociedad pasan la mayor parte del tiempo y donde se genera un medio ambiente que va definiendo, de manera sustancial, las cualidades y los hábitos de sus integrantes. En estas, como lo indica el mismo autor, los individuos son entrenados, adoctrinados y ceden a la organización su autonomía decisora para sustituirla por procesos organizacionales de toma de decisiones.

Para Crozier (1990), las organizaciones son creaciones de la sociedad que por medio de actores relativamente autónomos y a través de la acción colectiva y cooperativa, crean una estructura, la cual puede ser resultado de una acción formalizada o devenir de procesos históricos, de costumbres o de creencias, para pretender cumplir con objetivos y generar soluciones a problemas comunes con recursos y capacidades particulares.

Para Christensen, T., Lægreid, P., Roness, G. y Røvik, A (2007), en tanto las organizaciones públicas son las encargadas de realizar tareas para la sociedad, pueden ser entendidas como “herramientas o instrumentos para el cumplimiento de ciertas metas vistas como importantes en la sociedad” (Christensen, T., Lægreid, P., Roness, G. y Røvik, A., 2007: 20).

En adición, para Arellano (2004) las organizaciones son una creación estructural heterogénea de la sociedad moderna donde obtienen sentido los actores y sus grupos, donde los recursos son dinámicos y se emplean; son lugares donde se crean, se aplican y se mantienen en operación diversas políticas, instituciones, leyes, reglamentos y normas generadoras de un marco regulatorio que brinda sentido y disminuye el nivel de incertidumbre en el quehacer cotidiano de sus miembros sin acotar la libertad de interpretar y transformar aquellas reglas o símbolos.

Para diversos autores, entre ellos Christensen, y Simon, se pueden identificar dos tipos de asociaciones: las públicas y las privadas. Estas presentan diferencias importantes en su creación, en los tipos de objetivos y en los procedimientos y mecanismos que

emplean para el cumplimiento de metas (Simon, 1982), también difieren entre ellas por sus intereses, normas, reglas, leyes, valores, tipo de rendición de cuentas, tipo de miembros burocráticos, transparencia, imparcialidad, trato igual, predictibilidad, formas, funcionalidad, calidad de servicios, eficiencia y efectividad, dependencia política, entre otras características (Christensen, Laegreid, Roness y Rovik, 2007), pero también cuentan con factores comunes como la burocracia, en donde “El deber de obediencia está graduado en una jerarquía de cargos, con subordinación de los inferiores a los superiores, y dispone de un derecho de queja reglamentado” (Weber, 1998: 707).

Es importante distinguir una característica específica de las organizaciones del sector público, y es que en su burocracia los miembros pueden ser integrados al organismo por medio del voto ciudadano y no a través de procesos racionales o jerárquicos, lo cual genera una dinámica especial entre las jerarquías de funcionarios nombrados y de funcionarios electos, donde los últimos no precisamente dependen del juicio de un mando superior en la jerarquía (Weber, 1998).

Uno de los aspectos más importantes en el análisis de las organizaciones son sus actores. Simon (1982) identifica tres tipos de participantes: en primer lugar, los actores ocupantes de los niveles altos en la jerarquía, cuyas decisiones controlan las actividades de los empleados, en última instancia; los empleados, quienes contribuyen en tiempo y esfuerzos para el logro de los objetivos organizacionales, a cambio de una retribución; y los beneficiarios de los productos o servicios que aportan insumos al organismo y para quienes la organización es indirectamente un objetivo personal.

De esta manera, se puede considerar a la ciudadanía como uno de los actores claves en los entes públicos y es que si se elabora una analogía de lo anterior y se transporta al sector público, los actores tomadores de decisiones en altos niveles jerárquicos son equivalentes a los integrantes de la burocracia electiva que ostentan el mando durante un determinado tiempo; los empleados pueden ser comparados con los integrantes del aparato administrativo donde laboran bajo la dirección de los burócratas electivos; y los beneficiarios se pueden considerar como los ciudadanos receptores, involucrados y afectados por el quehacer del organismo público. Lo anterior se puede interpretar como uno

de los primeros vínculos del análisis organizacional, con el tema de la participación ciudadana y, como se expondrá más adelante en este capítulo, con la PE.

Empero, como sostiene Simon (1982), los actores de las organizaciones pueden no sólo buscar el beneficio económico, sino también lograr alcanzar otros fines como seguridad, comodidad y prestigio. Es prudente señalar que las organizaciones, a razón de ser creaciones dirigidas e integradas por personas, no son puramente racionales ya que, “...en el comportamiento real, distinto del comportamiento racional, inician la decisión los estímulos que encauzan la atención hacia direcciones concretas y que la respuesta a los estímulos es en parte razonada, pero en gran parte habitual. La parte habitual no es, desde luego, ni forzosa ni generalmente irracional, ya que puede representar un ajuste o adaptación previamente condicionado del comportamiento a sus fines” (Simon, 1982: 88). Es decir, debido a la naturaleza humana, las organizaciones y sus actores suelen crearse y llevar a cabo acciones de forma cotidiana sin ser dirigidas por la razón pura, pero si influenciadas por el hábito no necesariamente irracional, pero excluyente de la elección de los medios más apropiados para lograr ciertos fines, y es que, “no debe interpretarse la concentración sobre los aspectos racionales del comportamiento humano como una afirmación de que los seres humanos son siempre, o generalmente racionales. Este falso concepto que impregnó la teoría política utilitaria y una gran parte de la teoría económica clásica, ha sido refutado de una manera decisiva por los desarrollos modernos de la psicología y de la sociología” (Simon, 1982: 59).

En este sentido, se debe recordar la situación particular donde las organizaciones en el sector público pueden ser creadas únicamente como respuesta a una ley o normatividad (Arellano, Cabrero y Castillo, 2000), y no a través de procesos racionales donde se cuenta con amplia información y se dispone de una gama de alternativas que pueden dar cabida a la creación del organismo más adecuado y maximizador de beneficios. Esto trae como consecuencia que las organizaciones “desde el momento en que nacen, construyen su propia dinámica, se enfrentan a su propio contexto y constituyen su estructura y cultura interna” (Arellano, Cabrero y Castillo, 2000: 13), lo cual provoca el surgimiento de una característica organizacional donde los organismos contienen y conviven de forma constante con instituciones tanto formales, como reglas escritas que asignan actividades,

establecen jerarquías, autoridad, procedimientos y líneas de comunicación, como informales, las cuales son una suerte de reglas no escritas, predecesoras y complementarias de las reglas formales, además de encontrarse insertas en las relaciones existentes entre los individuos en una organización, afectando el proceso de toma de decisiones organizacional (Simon, 1982; Christensen, Laegreid, Roness y Rovik, 2007). Es prudente elaborar un señalamiento, se hace referencia a las instituciones en el sentido definido por North, como las reglas del juego creadas por los humanos y que pueden evolucionar o ser alteradas por los individuos (North, 1995).

Lo anterior es importante por el motivo de ser las instituciones informales parte fundamental de la organización y es que, “Sería probablemente justo afirmar que ninguna organización formal funcionaría eficazmente sin estar acompañada de una organización no formal. Toda organización nueva debe pasar por su “etapa de adaptación” inicial antes de funcionar con suavidad; y cada nuevo miembro de una organización debe establecer relaciones no formales con sus colegas antes de llegar a ser una parte significativa de ella” (Simon, 1982: 142). Además, “Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas (North, 1995: 17)

Es decir, la organización cuenta con reglas formales, mismas que no deben ser subestimadas (Arellano, Cabrero y Castillo, 2000), pero sus integrantes establecen reglas informales de igual, o mayor importancia por su característica de poder condicionar el desempeño ya que “El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias” (North, 1995:15), razón por la cual se vuelve indispensable identificar en cualquier organización el tipo de relaciones y de acciones no formales generadas y establecidas a través del tiempo, con el objeto de lograr conocer de un modo más certero la forma real en cómo opera y cómo afecta en el quehacer cotidiano dicho tipo de instituciones a la organización.

Con lo antes señalado, podemos observar que las organizaciones son constructos humanos donde los individuos interactúan y pasan gran parte de su tiempo, adquieren y aplican sus habilidades, que pueden ser públicas o privadas y surgir a través de procesos racionales, habituales o históricos, regidas por reglas formales e informales, estructuradas por un sistema burocrático de jerarquías, y donde los tres principales actores aludidos cuentan con una importancia equivalente.

No obstante, para continuar con la exposición de los aspectos que no se deben omitir en la elaboración de un análisis organizacional, se retoma el tema de las decisiones y la forma en cómo los individuos interactúan en los organismos, dado que “La mejor manera de lograr una visión intensa de la estructura y el funcionamiento de una organización es analizar la manera en que las decisiones y el comportamiento de los empleados se ven influidos de y por la organización” (Simon, 1982: 5). Así, para lograr comprender la forma en cómo se toman las decisiones en las organizaciones, es necesario conocer sus objetivos, es decir, la razón principal de su existencia y rectora de decisiones y esfuerzos de los individuos dentro del organismo (Simon, 1982).

Este tema es de relevancia en tanto las decisiones tomadas por los integrantes de la organización para el cumplimiento de los objetivos, deben formarse con una mira incluyente y correspondiente al sistema de valores de la comunidad en mayor medida que a lo establecido legalmente (Simon, 1982), razón por la cual es importante la comprensión y adaptación organizacional al contexto particular donde se encuentra, con el objeto de evadir la creación de obstáculos y aprovechar los aspectos contextuales a favor del cumplimiento de objetivos organizacionales. Aquí es prudente señalar que, aunque la relación entre el contexto y la organización se manifiesta de forma sobresaliente en las organizaciones públicas, esta no es ajena a los entes privados.

Conforme a lo anterior, el primer aspecto a considerar sobre los objetivos de la organización pública, es que no son estáticos, al contrario, los contextos cambiantes donde se encuentran inmersas las organizaciones, provocan en ellas respuestas con miras a la satisfacción y el cambio constante de objetivos de los beneficiarios, por ser ellos los principales aportadores de insumos para la supervivencia de la organización (Simon, 1982). En adición, los objetivos suelen ser creados en un complejo y “volátil medio ambiente

caracterizado por políticos impacientes, medios de comunicación calificadores, ciudadanía crítica y escasos recursos” (Boin y Christensen, 2008: 271). Con esto, se puede sostener el argumento donde las instancias gubernamentales deben tomar en cuenta como factor indispensable al involucramiento y el *feedback* proveniente de los ciudadanos, en tanto ellos son los últimos determinantes del éxito o el fracaso del organismo. En consecuencia, si la organización pública responde e integra a la ciudadanía de manera adecuada, se puede esperar su supervivencia, éxito y evolución, mientras si los entes gubernamentales se encuentran alejados de los ciudadanos, sus valores y sus cambios en el tiempo, se puede esperar la desaparición o la incoherencia en la existencia de un organismo público.

Ahora bien, en la organización es necesario conocer la relación existente entre los objetivos, los integrantes y las actividades desempeñadas, en tanto los miembros organizacionales pueden diferir de los medios empleados para lograr ciertos objetivos y pueden adoptar un sistema informal de comportamientos con el objeto de conseguir metas personales, afectando y, en determinado caso, entorpeciendo las labores desarrolladas por el organismo, para el cumplimiento de sus fines (Simon, 1982).

Por ello, es prudente mencionar que los individuos se encuentran dispuestos a aceptar ser parte de la organización y contribuir con el cumplimiento de sus objetivos, si estos favorecen a la realización de sus propios fines (Simon, 1982), es decir, considerando a los actores con intereses y metas personales, la organización debe encargarse de diseñar sus acciones y objetivos a modo de no entorpecer o contraponerse con los de sus integrantes, y en una manera donde ambos armonicen y, en su caso, se incentiven mutuamente, con el objeto de crear un ambiente donde los sujetos se identifiquen, apropien, defiendan las acciones de la organización y perciban como peligroso para el cumplimiento de sus metas personales el declive del organismo. Con lo anterior, se destaca en el sector público la importancia del acercamiento ciudadano a las instancias gubernamentales y sus procesos, tanto en la definición de los objetivos y las líneas de acción, como en el análisis *feedback*.

En este sentido, con respecto a la armonización entre los objetivos de los actores y la organización, es prudente mencionar que “el objetivo de la organización rara vez conducirá exactamente con los objetivos personales...La cuestión crucial para cada uno de tales individuos estriba en si el objetivo de la organización se acerca lo bastante a su

finalidad personal para decidirse a participar” (Simon, 1982: 109), esto es, aunque no se logre generar una armonía perfecta entre los objetivos de la organización con los de sus integrantes, si se debe buscar la contribución, de cierto modo, de los objetivos de la organización al cumplimiento de metas de los individuos.

En adición, es de suma importancia para las organizaciones públicas lograr identificar el tipo de objetivos con los que cuenta, su grado de ambigüedad, o nivel de claridad (Rainey y Jung, 2015) y las acciones realizadas para lograr aquellos fines, puesto que una organización, a pesar de haber sido creada para un fin en específico, puede encontrarse presionada por otros organismos, órdenes de gobierno, u otros actores, para generar objetivos ambiguos y así actuar conforme al cumplimiento de metas distintas a las propias, lo cual, a su vez, genera una influencia significativa en las actitudes, comportamientos, estructura, procesos y los tipos de autoridad en el organismo, además de ser una causante de la falta de sentido de pertenencia de sus integrantes con la organización, o la imposibilidad de contar con una forma clara de llevar a cabo evaluaciones en su desempeño (Rainey y Jung, 2015). En esta perspectiva, es importante establecer que las organizaciones públicas pueden ser concebidas como multifuncionales en tanto deben lidiar y atender el manejo, representación y participación de actores políticos y de partidos afectados por la organización, la co-determinación de los empleados, la transparencia, la imparcialidad, la neutralidad, la calidad de los servicios ofrecidos, la lealtad política, la eficiencia, la efectividad, entre otros (Christensen, Laegreid, Roness y Rovik, 2007).

Aunado a lo anterior, es prudente mencionar que para Simon (1982), una pregunta a responderse en las organizaciones es ¿De qué forma influye el personal de una organización en el trabajo de la misma? En este sentido, el personal de la organización puede influir en las decisiones tomadas, con el propósito de guiarlas hacia el logro de objetivos, personales u organizacionales. Por lo tanto, los tomadores de decisiones deben cerciorarse de que la información generada sea difundida a través de canales de comunicación efectivos, para impedir, en lo posible, distorsiones informacionales creadas para coadyuvar al cumplimiento de objetivos distintos al organizacional (Simon, 1982).

En tal sentido, una característica importante a considerar en las organizaciones es que se encuentran formadas por grupos internos con potencialidad de influenciar las

decisiones y acciones de una organización. Estos grupos pueden generar cuatro aspectos fundamentales a tomarse en cuenta en la organización: coordinación, lealtades organizativas, sentido de identificación, y poder (Simon, 1982).

Respecto a la coordinación, es necesario conocer la circunstancia donde “la eficacia de un individuo en la realización de sus finalidades, en cualquier situación social, dependerá no sólo de su propia actividad, sino también de cómo esa actividad se relaciona con lo que están haciendo los demás individuos” (Simon, 1982: 99); es decir, la organización no sólo depende del trabajo desempeñado por el personal de manera aislada. Al contrario, cada acción elaborada por una persona, o un grupo de estas, afecta en grados y formas distintas a los diversos miembros de la organización, razón por la cual debe existir un nivel de coordinación entre los individuos, que una los esfuerzos para el logro de los objetivos comunes de la organización e incentive la eficacia de la misma.

Por otra parte, sobre las lealtades organizativas es menester tomar en cuenta la situación donde a pesar de ser necesaria la coordinación para el logro eficaz de los objetivos, al interior de las organizaciones se generan lealtades a miembros, grupos, o departamentos, situación de gran relevancia debido a su potencialidad de influir sobre las decisiones tomadas por los demás integrantes del organismo, en tanto las lealtades se encuentran insertas y demandan un área de valores determinados (Simon, 1982). Así, los grupos internos con posibilidad de formarse, pueden crear instituciones informales generadoras de marcos conductuales de los individuos dentro del organismo, sin necesariamente contraponerse al marco formal establecido y al fomento a la defensa de las acciones y objetivos de sus integrantes, pero con posibilidad real de estarlo y, de este modo, ayudar a entorpecer las acciones que permitan el cumplimiento eficaz y eficiente de las metas organizacionales. Dicho aspecto es importante en tanto las lealtades son “...una de las causas principales de la rivalidad y del forcejeo entre los distintos departamentos que caracteriza a toda organización administrativa” (Simon, 1982: 15). Tal rivalidad puede no sólo generarse entre departamentos, sino también entre individuos.

En cuanto al tema del poder, este proviene de la autoridad, formal o informal, puede generarse desde cualquier parte de la organización y depender de la posibilidad de implementar sanciones o brindar estímulos por parte de un individuo, o grupo de individuos

en la organización (Simon, 1982). En este sentido, en las organizaciones es de suma importancia lograr identificar las fuentes de poder generadas, con el objeto de prevenir el empoderamiento desmedido de algún integrante, en tanto éstos cuentan con la posibilidad de servirse del poder ostentado para generar grupos que, dentro de la organización, dediquen sus esfuerzos para lograr el cumplimiento de objetivos particulares y no organizacionales, lo cual puede provocar un cambio en el ambiente del organismo, su dinámica operacional y, en última instancia, como argumenta Simon (1982), la desaparición de la misma.

Ahora bien, acerca de la perspectiva de la institucionalización de las organizaciones, es importante conocer que “cuando una organización formal desarrolla normas y valores informales, además de las formales, esta adquiere *cualidades institucionales*, y así se puede entonces hablar de *organizaciones institucionalizadas*” (Christensen, Laegreid, Roness y Rovik, 2007: 38). Una organización institucionalizada puede ser entendida como un tipo especial de organización que disfruta de altos niveles de legitimidad, lo cual significa que es ampliamente aceptada en una comunidad; ha desarrollado una manera de trabajo consistente y efectiva; es valorada por los actores clave internos y externos; ha creado una manera efectiva de tratar con múltiples, vagos, simbólicos, conflictivos, complejos y contradictorios objetivos; alcanza sus objetivos, frecuentemente impuestos, sin causar algún daño colateral; es capaz de intervenir inmediatamente cuando una norma indeseada comienza a echar raíces; es capaz de comprender y generar soluciones a los problemas internos y externos; y es capaz de adaptarse constantemente a los cambios del medio ambiente (Boin y Christensen, 2008).

Por ende, la institucionalización de una organización es importante en tanto los gobiernos generalmente crean organizaciones para cumplir y solventar nuevos o persistentes problemas sociales que pueden cambiar constantemente a razón de la volatilidad del medio ambiente. Por lo tanto, la organización debe desarrollar y administrar soluciones efectivas que pueden encajar con los valores y normas prevalentes de la comunidad donde la organización se encuentra situada, esto mientras mantiene o gana el apoyo de los actores clave internos y externos en un corto periodo impuesto por aquellos actores clave (Boin y Christensen, 2008). Dicha situación puede generar un incierto y, en

algún punto, hostil medio ambiente para la organización, la cual puede lidiar con este ambiente a través de la adquisición de características institucionales en tanto dichas características pueden incrementar las oportunidades de supervivencia durante aquellos cambios adversos del medio ambiente. No obstante, es importante establecer que la institucionalización es un proceso interrumpible y reversible cuando la organización y sus normas establecidas fallan en adaptar, ejecutar y alcanzar las tareas conferidas, lo cual no necesariamente significa la desaparición de la organización pues éstas raramente desaparecen (Boin y Christensen, 2008; Christensen, Laegreid, Roness y Rovik, 2007).

1.2 Planeación estratégica

La planeación en el sector público es un proceso que pretende brindar coherencia y sentido a las acciones que los organismos gubernamentales llevan a cabo para el cumplimiento de las metas formuladas desde las exigencias de interés público (Sánchez, 2003). Durante el tiempo, se han presentado diversos tipos de planeación que pueden caracterizarse por ser tanto instrumentos de racionalidad, sea para las empresas o para el sector público, tales como la planeación normativa, concebida como “un instrumento científico de racionalidad de la elaboración del futuro” como sostiene (Matus, 1983: 1724), o la planeación prospectiva que, según Paredes (2008), es una estrategia de visualización futurista y constructora de escenarios posibles, deseables y realizables, que aprovecha las oportunidades de un contexto competitivo y donde participan los principales actores de los organismos involucrados. No obstante, de entre las diversas formas de planificación, destaca un tipo, adoptado de forma gradual por los organismos públicos y privados, la Planeación Estratégica (PE) (Oropeza, 2004), la cual, no sólo comparte algunas de sus características principales con la teoría organizacional (Bryson, 1988; Pichardo 2013), sino también puede ser una herramienta que incluya de forma sustancial a la participación de los ciudadanos en los diversos momentos del desarrollo de la planeación (Arellano, 2004).

La adopción de la PE se debe a las características que la distinguen de otras formas de planeación, como el involucramiento de los diversos actores influyentes en todos los procesos de la organización, además de otros actores, como la ciudadanía interesada en participar a los procesos gubernamentales, y como la formación de metas a mediano y largo plazo, principalmente, aunque también responde a situaciones que se deben atender en la

inmediatez (Arellano, 2004; Rofman y Villar, 2006). No obstante, existen situaciones donde sólo se contempla a la PE como una forma para cumplir con un requisito legal el cual, como sostiene Surdez y Aguilar (2011), lo cual puede provocar fragmentación, contradicción, discordancia y un impedimento en las organizaciones del Estado para demostrar su utilidad social fundamental, a pesar de estar presente dicho tema en los organismos de gobierno.

Ahora bien, debido a que este sistema de planeación puede ser entendido de distintas formas por los diversos entes gubernamentales, en tanto la teoría no cuenta con un único método para llevar a cabo la PE (Mendoza, 2011), por ende, se presenta un marco conceptual que, aunque no busca generar una perspectiva única y de aplicación generalizada, sea capaz de exponer algunos de los aspectos fundamentales a considerarse en la PE.

En primera instancia, se deben mencionar tres características básicas sobre este concepto: a) proviene de la esfera militar; b) se encontraba particularmente ligada al sector empresarial; y c) en contextos administrativos involucra la construcción de perspectivas de mediano y largo plazo en la organización, trascendiendo los procesos que exigen la atención inmediata (Arellano, 2004; Perlman y Rivera, 2006; Pichardo, 2013). Asimismo, este tipo de planeación antecede al control de gestión y permite el seguimiento de los objetivos, las prioridades y los recursos existentes que contribuyen el cumplimiento de la misión organizacional (Armijo, 2009).

No obstante, a pesar formar parte de la corriente racionalista, la PE se encuentra opuesta a los supuestos de homogeneidad, estandarización, predicción y control, debido a su característica de no generar esquemas únicos, no ser mecanizable o creada mediante una técnica fija, y aunque pretenda sistematizar el pensamiento, no es un proceso estático. Al contrario, es un proceso de constante reflexión y construcción humanas que depende de la comprensión de la dinámica contextual, incluyendo tanto a los valores de una sociedad vinculados con su historia, como a los actores reales en coyunturas específicas. Por lo tanto, es resultado de la capacidad de pensamiento contextual dirigida hacia el otro, en su realidad presente, pasada y futura (Arellano, 2004).

La planeación estratégica, conlleva un pensamiento estratégico que para Mendoza (2011), significa mirar alrededor, tomar actitud orientada en el entorno, contar con una perspectiva holística, tomar decisiones en cualquier tipo de situaciones, generar una visión del futuro y ser creativa. Para Arellano, este pensamiento se separa de la concepción básica de planeación a razón de su vinculación con el pasado de la organización, con el futuro de las oportunidades contextuales, además de la búsqueda del logro de una meta preconcebida por caminos óptimos y eficientes, creando realidades y estructuras posibles, incluyendo los agentes sociales en distintos espacios-tiempos, socioculturales y políticos (Arellano, 2004; Arellano, *et al*, 2012). Así, se puede observar a la PE, como un proceso continuo dirigido a la creatividad, la imaginación y la búsqueda de alternativas innovadoras, pero sin alejarse de la realidad (Arellano, 2004). Es un proceso de planeación de lo posible, dentro de un contexto específico y encaminado a alcanzar metas cruciales o estratégicas (Perlman y Rivera, 2006). Lo anterior, destaca como uno de los primeros componentes en la PE, a la elaboración de una estrategia, la cual, desde la perspectiva de Mendoza (2011), puede ser concebida como la acción, o acciones generales que se van a implementar con el objeto de lograr insertarse en un entorno determinado y alcanzar metas establecidas.

Asimismo, se debe concebir a la estrategia como “un esfuerzo por encontrar una relación cada vez más estrecha entre la sociedad, los individuos y sus organizaciones, en un mundo esencialmente interrelacionado” (Arellano, 2004: 21), esto a razón de ser los actores de la sociedad los constructores y modificadores del contexto, por lo cual la estrategia se convierte en un principio indispensable para la sociedad, ya que permite a sus diversos grupos elaborar y ejecutar decisiones, tomando en cuenta siempre lo deseado por otros grupos (Arellano, 2004). Las principales características de la estrategia son: debe ser útil para el cumplimiento del objetivo del cual proviene; no debe entrar en conflicto con otras estrategias u objetivos, sino ser compatible y complementaria; debe lograr ser fácilmente priorizada; y debe asegurar su propio cumplimiento (Ramos, 2014). A esto se agrega la posibilidad de tomar una perspectiva ofensiva o defensiva, con el objeto de poder crear una posición defendible ante aspectos dañinos a la organización y que permita la evolución del organismo (Porter, 1980).

En adición, para Ramos (2014), la elaboración de la estrategia consiste, de una manera básica, en idear formas o rutas que permitan el cumplimiento del objetivo principal, de las cuales, se elige la opción más acorde al logro de la meta establecida y donde se hayan considerado la mayor cantidad de posibilidades y enfoques, con el objeto de contar con diversas perspectivas. No obstante, una de las condicionantes principales y necesarias para el funcionamiento de la estrategia, es su necesidad de ser establecida de forma clara y reconocer como fundamentales para su éxito a los diversos actores organizacionales, ya que de no serlo así sería de poca utilidad para la organización (Arellano, 2004).

Cabe destacar, respecto a la estrategia, que esta no debe ser concebida como un ente todopoderoso, sino sólo como un intento de conocer las diversas características de una determinada organización y de un contexto particular, plural y cambiante (Arellano, 2004), el cual para el sector público es un contexto propenso a la turbulencia y con posibilidades de contener materia política y social, además de, como sostiene Simon (1982), no impedir a un sujeto elegir una estrategia en lunes y otra en martes,

Una vez señalado lo anterior, podemos percibir que el análisis estratégico de las organizaciones se caracteriza principalmente por tres aspectos: “La estrategia no es predicción, sino comprensión de la estrategia del otro; La estrategia no trata con mundos racionales, globales y lineales, sino que ve el contexto como una serie de actores con intereses contradicciones y alternativas, y de sistemas móviles y cambiantes, donde el poder y el conflicto son los ingredientes principales; La estrategia es una forma de pensamiento, una forma de observar y percibir la realidad” (Arellano, 2004: 26-27).

Ahora bien, la PE, desde percepciones como las de Arellano (2004), Mendoza (2011), Armijo, (2004), entre otros, se caracteriza por estar integrada, además de una estrategia, por el desarrollo de los siguientes aspectos básicos: a) Misión estratégica; b) Visión estratégica; c) Diagnóstico estratégico, que a su vez conlleva un análisis contextual, de sistemas y FODA; d) Objetivos estratégicos; e) Tácticas; y f) Evaluación de la estrategia.

El cuadro 1 sintetiza las principales características de los aspectos referidos. En él destaca el apartado de diagnóstico, un señalamiento sobre la moral, esta aunque sea un

principio estratégico básico capaz de potenciar la energía y el ímpetu de los miembros de un organismo, o provocar la desaparición o estancamiento de la organización (Sun-Tzu, 1989), es un aspecto poco tratado por la teoría del AO y la PE, y que debe ser considerado. En este sentido, la moral, entendida como el estado de ánimo de los integrantes de la organización con respecto de los objetivos, o la misión, o un personaje carismático o un grupo de actores carismáticos, como los descritos por Weber (1998), o algún ente carismático, como lo menciona Ossinovski (2010), puede debilitarse debido a la falta de una autoridad coherente y rigurosa, al no contar con reglas ni papeles claros, no conocerse el objetivo de forma clara y precisa (Sun-Tzu, 1989), o cuando se presenta de manera ambigua (Rainey y Joung 2015), lo cual, de la misma forma, puede provocar desorientación en los integrantes del organismo.

Al respecto, la moral de los miembros de la organización no debe ser debilitada bajo ninguna circunstancia, por el contrario, debe ser constantemente monitoreada y motivada, en tanto “la motivación se considera como el factor que determina la productividad, ya que sólo un empleado motivado y con posibilidad de colaborar es un empleado dispuesto a cooperar” (Arellano, Cabrero y Castillo, 2000: 38), razón por la cual, el análisis de la moral debe ser incluido en el diagnóstico estratégico, ya que este aspecto puede ser uno de los principales contribuyentes a, además de lo señalado anteriormente, generar e incentivar una situación de simulación laboral obstructora del cumplimiento de metas establecidas para el logro de la misión, como lo menciona Arellano, *et al*, (2012) cuando analiza a los actores clave, o a la formación de grupos con influencia negativa en la organización, como los señalados por Simon (1982).

Cuadro 1. Componentes de la Planeación Estratégica

Componentes	Temporalidad de elaboración	Características generales	Características específicas
<i>Misión estratégica</i>	Al inicio de la planificación	Debe ser clara, corta, sencilla, entendible y representar un reto e inspiración para los miembros de la organización; su elaboración integra a los actores claves afectados por la organización, sus valores y sus instituciones formales e informales; toma en cuenta la temporalidad y el contexto; es flexible y adaptable ante los cambios en el tiempo; debe ser realista; sus objetivos pretenden lograrse en el mediano, o largo plazo; pretende generar cohesión y sentido de pertenencia entre los actores involucrados con la organización y el logro de sus objetivos; se crea desde la perspectiva de la viabilidad; brinda de dirección a la organización	Preocupación central de la organización; expresa el objetivo principal que se busca alcanzar; Imagen ideal, pero realista; requiere de un diagnóstico previo aunque sea intuitivo y no sistematizado
<i>Visión estratégica</i>			Representa la manera en que la organización pretende llegar a ser y las características que deberá contener en el futuro; influye anímica y emocionalmente a los actores involucrados con la organización
<i>Diagnóstico estratégico</i>	Después de la creación de la misión y visión, y antes de implementar la estrategia	Es flexible y adaptable ante los cambios en el tiempo; debe ser realista; se genera desde la perspectiva de la viabilidad; su elaboración contempla a los actores claves afectados por la organización, sus valores y sus instituciones formales e informales; toma en cuenta la temporalidad y el contexto	Herramienta de análisis situacional que construye variables de afectación y realidades posibles; contrapone la intención de la organización, el problema estratégico y la dinámica de un contexto específico; colecta y analiza información de los actores involucrados con la organización; no sólo detecta obstáculos, sino también oportunidades; detecta los actores clave internos y externos; conlleva un análisis de sistemas de recursos humanos, financiero, de demanda de bienes y servicios, de generación de bienes y servicios, y un sistema de control; Integra un análisis FODA, emplea un análisis organizacional y un análisis situacional sobre la moral de los integrantes de la organización
<i>Objetivos Estratégicos</i>	Se generan una vez que se ha establecido la misión, la visión, la estrategia y se cuenta con un diagnóstico estratégico.	Deben ser flexibles y adaptables ante los cambios en el tiempo; debe ser realista; se genera desde la perspectiva de la viabilidad; su elaboración involucra a los actores claves afectados por la organización, sus valores y sus instituciones formales e informales; toma en cuenta la temporalidad y el contexto	Representan una anticipación de las situaciones concretas que persigue el organismo en el futuro y el marco de acción de la organización; se encuentran directamente vinculados con la misión; son resultados claves proyectados para el horizonte de la planeación; son vías de acción con un alcance concreto; incluyen la decisión política, administrativa y racional; no modifican la misión

<i>Tácticas</i>	Se crean después de que se han establecido los objetivos estratégicos	Deben ser claros, sencillos y entendibles; deben ser flexibles y adaptables ante los cambios en el tiempo; debe ser realista; se genera desde la perspectiva de la viabilidad; su elaboración involucra a los actores claves afectados por la organización, sus valores y sus instituciones formales e informales; toma en cuenta la temporalidad y el contexto	Son políticas de funcionalidad u operatividad; son acciones puntuales y específicas; comprenden la manera en cómo pueden movilizarse y ser transformados los recursos disponibles para alcanzar metas específicas propuestas por la misión; pueden surgir como consecuencia de una situación imprevista, es decir, pueden ser formas de reacción ante situaciones diversas; ubican la problemática para generar una posición ventajosa; permiten actuar siempre con mira al objetivo principal establecido; comprenden y anticipan la naturaleza de los actores afectados por la organización; implementa los recursos necesarios en el tiempo y espacios estratégicos;
<i>Evaluación estratégica</i>	Es la última etapa de la planeación estratégica, pero se encuentra presente en todos los momentos estratégicos	Debe ser clara, corta, sencilla, entendible y representar un reto e inspiración para los miembros de la organización; su elaboración integra a los actores claves afectados por la organización, sus valores y sus instituciones formales e informales; toma en cuenta la temporalidad y el contexto; es flexible y adaptable ante los cambios en el tiempo; debe ser realista; ayuda a crear cohesión y sentido de pertenencia entre los actores involucrados con la organización y el logro de sus objetivos; se genera desde la perspectiva de la viabilidad; brinda de dirección a la organización	Es la revisión constante de la implementación de las acciones emprendidas por la organización, para determinar el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas; se conforma por la relación que existe entre los medios y los fines; requiere elaborar un análisis de efectividad que contempla aspectos como la sinergia, la experiencia y el aprendizaje, la autosuficiencia, el riesgo y la innovación estratégica; evalúa, principalmente el impacto que provoca la organización y sus acciones, y los productos que de esta emergen
Fuente: Elaboración propia con textos de Arellano, et al, (2012); Perlman y Rivera (2006); Arellano (2004); Mendoza (2011); Porter (1980); Armijo (2009); Sun-Tzu (1989); Arellano, Cabrero y Castillo (2000); Surdez (2011); Arce, et al. (2012); y Sánchez (2012).			

1.3 Participación Ciudadana

La participación ciudadana es un acto social colectivo fundamentado en los individuos y sus decisiones, tomadas para participar de manera voluntaria en asuntos públicos de su interés, con el objetivo de alcanzar determinadas metas comunes (Merino, 2010). Se puede concebir como la acción social encaminada a “incrementar la injerencia y control ciudadanos en el empleo de los recursos del Estado, incidiendo en las instituciones gubernamentales que los administran...[por lo que]...se dirige a alcanzar los bienes colectivos en el ámbito público, pero no ha de asumir ni siquiera en parte la responsabilidad del Estado” (Tejera, 2006: 47).

Se caracteriza por ser un elemento fundamental del gobierno democrático donde se busca la reducción de la distancia existente entre los representantes y los representados (González, 2007), en tanto promueve la cultura democrática y funge como método para hacer más eficiente la decisión y la gestión pública (Ziccardi, 2004). De este modo, la participación ciudadana no sirve únicamente a los ciudadanos, sino contribuye a generar “mayores márgenes de gobernabilidad lo que permite avanzar formalmente en la democratización de la vida política local” (Casas, 2009: 60). Es decir, afecta de manera positiva en el progreso democrático de una sociedad, por lo que se puede considerar como el elemento indispensable para un buen gobierno (Ochman, 2004).

Los elementos básicos, que pueden entrelazarse o no, para la posibilidad de su presentación y producción de forma efectiva, según autores como Bañez (1999), Montesinos (2004), González (2007) y Casas (2009), son: I) disposiciones gubernamentales, sean leyes, reglamentos u otros; II) información suficiente, accesible y confiable; III) voluntad para participar; IV) posibilidades reales para poder hacerlo; V) recursos; VI) conocimientos o capacidades para hacerlo; VII) cohesión social; VIII) la posibilidad ciudadana de ser escuchada e influir de forma efectiva en las decisiones públicas; y, sobre todo, IX) confianza en las instancias que la fomentan.

La participación ciudadana, cuenta con el potencial de ser un atributo generador de valor público y beneficio a la comunidad. Pero para crear aquel valor y beneficio, debe contar con algunas condiciones asociadas con los siguientes aspectos: “*La participación ciudadana rebasa los procesos electorales...Las garantías individuales y los derechos*

políticos representan una plataforma institucional para reivindicar la participación ciudadana, pero son insuficientes si no hay leyes y programas...Diversas formas de participación social, que generan una gestión social” (Ramos y Reyes, 2005: 53-54).

La participación ciudadana no se termina con el acto de votar en las elecciones, aunque para autores como Merino (2010) esta inicia con la elección de los representantes. Existen otras formas identificables de PC, como lo son: las actividades realizadas por ciudadanos en campañas emprendidas por partidos políticos a favor de un candidato de su elección; la práctica de actividades comunitarias o colectivas para lograr una meta específica; las derivadas de algún conflicto en particular (Merino, 2010); las opiniones sobre asuntos públicos y desempeño de gobierno; la promoción de temas prioritarios para la inclusión en la agenda pública; la deliberación sobre leyes, programas y presupuestos; la cooperación ciudadana, formal o informal, en la implementación de políticas; la evaluación de los efectos provocados por la implementación de las políticas y el escrutinio de los poderes públicos; las contrapropuestas de la política alternativa; y las denuncias a los derechos humanos (Ramos y Reyes, 2005).

La participación ciudadana puede ser entendida de diferentes formas en cada país y circunstancias, además, no todos los actos que involucran la actividad ciudadana deben ser considerados como participación ciudadana, sino, como argumenta Merino (2010), sólo aquellos donde se presenta una condición asentada en el Estado de derecho, puesto que de no serlo, no se estaría hablando de una participación ciudadana, sino de un acto de rebeldía desde abajo, o de movilización desde arriba.

Así, conforme a las formas de participación ciudadana, es prudente destacar que esta no depende únicamente de las posibilidades existentes para participar, sino debido a su vínculo con los aspectos humanos, como el egoísmo, la enajenación o las instituciones informales e informales, la participación ciudadana puede generar una circunstancia donde al participar algunos inviertan mayores recursos, sea tiempo, dinero, esfuerzo u otros, donde no se permita participar a toda la ciudadanía dispuesta a hacerlo y donde se puede no incentivar a participar a los ciudadanos con posibilidades de hacerlo aunque exista un entorno político estimulante (Merino, 2010). De esta forma, desde el nivel conceptual la participación ciudadana consta de tres requisitos: los ciudadanos deben querer participar, es

decir debe existir algún incentivo para participar; la ciudadanía debe saber participar, esto es, debe contar con formación e información suficiente y necesaria; y se debe contar con la posibilidad real de participar, es decir, poder ser participe en los asuntos políticos de forma efectiva (Bañez, 1999). Además, las principales funciones de la participación ciudadana son tres: otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y hacer más eficientes la decisión y gestión pública (Ziccardi, 2004).

Ahora bien, en América Latina ha existido una formalización del proceso de participación ciudadana a través de la creación de normas, leyes, reglamentos, procedimientos e instancias orgánicas, aunado a una tendencia de favorecer la participación ciudadana en los procesos de descentralización debido al reconocimiento de la relación de cercanía entre la cuestión pública y la ciudadanía (Cunill, 1995). En México, desde los procesos de democratización de los años noventa, la participación ciudadana ha sido promovida por la creación de leyes y reglamentos, por la exigencia de las fuerzas democráticas y grupos civiles (Álvarez, 2006; Ramos y Reyes, 2005), así como por los procesos descentralizadores y generadores de nuevas oportunidades para la participación democrática en los niveles locales y estatales. Pero fue hasta la elección de Vicente Fox en el año 2000, cuando surgieron nuevas instituciones y organizaciones democráticas impulsadas primero desde el ámbito local, para después extenderse nacionalmente (Arzaluz, 2012). Ejemplos de esto se pueden observar en *la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (Gaceta, 2004), el *Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco* (Gaceta de gobierno, s.f), o la Constitución Política del Estado de México (Gaceta de gobierno, s.f), la cual desde su reforma implementada en 1995, incorporó mecanismos de participación como el referéndum (Sánchez, 2009), y planteó al ciudadano, en su artículo 15, como un actor relevante con posibilidades de involucrarse e incidir en la elaboración de los planes de desarrollo estatales y municipales.

A nivel municipal, la inclusión de la participación ciudadana se puede observar en los instrumentos legales como el *Reglamento de Organización y Participación Vecinal para el Municipio de Durango* (Gaceta, 2013), Durango, el *Reglamento de participación Ciudadana del Municipio Guadalajara*, (Gaceta, s.f), Jalisco, el *Reglamento de participación Ciudadana del Municipio de Ecatepec*, (Gaceta, s.f), entre otros.

En este sentido, en tanto el objeto de estudio en este documento es un ente desconcentrado del municipio de Ecatepec, es prudente mencionar que tal municipio cuenta con un *Reglamento de Participación Ciudadana* (Gaceta, s.f) y con instancias como los Consejos de Participación Ciudadana (Copaci), los cuales, según la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* vigente en 2014, son órganos de colaboración y comunicación entre la ciudadanía y las autoridades para brindar la posibilidad ciudadana de coadyuvar en la elaboración, cumplimiento y modificación de planes y programas municipales, así como en la supervisión de los servicios públicos.

No obstante, aunque se presenten casos donde se ha promovido exitosamente la participación ciudadana en el ámbito local, y a pesar del reconocimiento de la participación social corresponsable, activa y vigilante como un elemento fundamental para el desarrollo de los municipios mexicanos (Arellano y Cabrero, 2011), en la *Agenda para el Desarrollo Municipal* (INEFED, 2014) se puede observar una falta de atención y relevancia hacia este aspecto. Además se observa que los gobiernos “muchas veces crean formas de participación ciudadana solo para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas” (Ziccardi, 2004: 249), o se utiliza a la PC para establecer, o dar perpetuidad, a un aparato corporativo donde a través de instancias gubernamentales, programas, subsidios, apoyos, u otros servicios, conducen a que la participación ciudadana se manifieste como una acción controlada, subordinada, o relacionada únicamente a la espera de las “dadivas” brindadas por el aparato gubernamental y no en el sentido de participación en la traslación de demandas e intereses al aparato gubernamental, o como actor clave en procesos de gestión (Rossell, 2010). Es decir, desde la perspectiva gubernamental “tratan a las manifestaciones públicas, no como expresiones democráticas de una sociedad madura, sino como acciones que atentan contra el orden y, por tanto, contra el gobierno mismo” (Montesinos, 2004; 95), por lo tanto, los organismos de gobierno generan formas de organización ciudadana con el propósito de fungir únicamente como “redes sobrepuestas a las redes de organización preexistentes” (Álvarez, 2006: 83) de las cuales tienen garantizado su control (Font et al., 2012).

Así, mientras los gobiernos locales mexicanos han preferido continuar con un modelo de administración tradicional del cual tienen control y se enfatiza en la autoridad

gubernamental, la participación ciudadana ha presentado dificultades para incidir en la gestión gubernamental y en el desarrollo local (Ramos y Reyes, 2005), por lo tanto, la ciudadanía presenta poco interés en participar, ya que si no percibe a sus acciones con verdadera posibilidad de influir en el quehacer gubernamental, y si percibe su reconocimiento únicamente como ciudadano desde el punto de vista formal (Pindado, 2004), “los ciudadanos no creen tener la capacidad de influir en mayor medida en las decisiones políticas o, simplemente, piensan que el gobierno se impone” (Valdés, 2010; 74), provocando una situación donde los incentivos de participar son menores a los de no hacerlo.

Es importante resaltar la existencia de estudios de casos sobre la participación ciudadana, como el de Rocchi y Venticinque (2010), donde se señala a los actores clave constantemente involucrados en la participación ciudadana, como aquellos vinculados a algún partido político, con experiencias en organizaciones de la sociedad civil, o con experiencias previas en asuntos similares. Esta situación puede provocar en la ciudadanía una sensación de encontrarse en un juego arreglado donde siempre se observan las mismas caras y los mismos nombres (Escalante, 2001), lo cual puede ser otro factor provocador de la desmotivación ciudadana en relación a la participación en asuntos gubernamentales.

Con lo anterior, se puede observar que los procesos de democratización provenientes desde los años noventa, no necesariamente han promovido una participación ciudadana efectiva (Ramos y Reyes, 2005: 40), ya que puede no considerarse suficiente el enunciado del derecho y la inserción de la misma en los marcos legales regulatorios de carácter únicamente administrativo. Es necesario desplegar medios técnicos, metodológicos, contar con instrumentos adecuados (Pindado, 2004), reducir los impedimentos burocráticos heredados por el aparato de gobierno descentralizado, vertical y limitado en sus funciones (Álvarez, 2006). Pero sobre todo, se debe de contar con voluntad política que ayude a eliminar los controles sobre la participación y permita presentar a la PC de forma efectiva.

1.4 La relación existente entre las teorías

En el ámbito gubernamental, existen 2 aspectos fundamentales que vinculan a la ciudadanía con el gobierno e incentivan el desarrollo: la planeación estratégica (PE) y la participación

ciudadana (PC). Sin embargo, el gobierno y su sistema administrativo operan y establecen contacto con la ciudadanía a través de las organizaciones públicas y por ende esas teorías pueden ser concebidas como extensiones o complementos de una teoría donde ambas se encuentran incluidas: la teoría organizacional (TO), la cual puede presentar una interacción estrecha provocada por su vinculación directa con una de las principales funciones de los gobiernos, la gestión pública.

En tal sentido, se debe entender primero a la gestión gubernamental como el conjunto sistematizado de prácticas de gobierno básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo, orientadas a promover los objetivos de desarrollo de una comunidad, así como a fomentar la inserción actores públicos o privados a tareas específicas en el ámbito gubernamental, organizar los recursos, sean presupuestales, humanos o tecnológicos, e impulsar la participación y supervisión de la ciudadanía en asuntos gubernamentales (Isunza y Méndez 2011; INAFED, 2010). Con esto, la relación natural entre la TO, con la PE y PC, se vuelve aún más notoria en la gestión pública a razón de tres de sus características: el diseño de los objetivos organizacionales; la planeación, creación y evaluación de las políticas públicas; y el fomento al desarrollo local. Ahora bien, conforme a lo expuesto en el párrafo anterior, la relación de la gestión pública con la PE, la PC y el AO, proviene, principalmente, de tres caracteres fundamentales de la gestión: el diseño de los objetivos en instancias gubernamentales; la gestión en la planeación, formulación de políticas, proyectos, programas y su evaluación; y el fomento al desarrollo local. No obstante, a pesar de la importancia de tales aspectos para la gestión, en este documento no se descartan otras características esenciales, pero se utilizan los tres conceptos aludidos por su enlace emergente entre sí, a través de la gestión.

El diseño de los objetivos en instancias gubernamentales, es un paso crucial para el funcionamiento del organismo. Su elaboración no es tarea sencilla debido a la necesidad de contemplar la existencia de actores clave con metas propias dentro y alrededor de la organización, con los cuales se debe negociar para generar las mejores alternativas maximizadoras de beneficios netos, en el sentido de eficiencia (Bardach, 2008; Rainey y Jung, 2015). En este sentido, la evaluación de los objetivos y programas requiere la participación de la ciudadanía pero no únicamente como meros críticos o espectadores del

cumplimiento o del fallo en cumplimiento de aquellos objetivos y programas, sino como un actor esencial que participa activamente en el proceso de evaluación, modificación o creación de nuevas estrategias que pueden llevar al cumplimiento de objetivos comunes.

Así, la relación del diseño de objetivos con el AO, la PE y la PC, proviene en primera instancia de la mención sobre la importancia de integrar y negociar con los actores clave para generar las mejores alternativas maximizadoras de beneficios, y es que para la PE, una característica esencial en la generación de los objetivos, es decir, la misión, la visión y los objetivos estratégicos, es la inclusión de los actores clave debido a su importancia organizacional como incentivadores del logro de metas, o como actores obstructores del cumplimiento de las mismas. En este sentido, la planeación estratégica se encuentra estrechamente relacionada con el AO, en cuanto a la manera de contemplar a los actores clave como poseedores de objetivos particulares y en la forma de percibirlos como parte fundamental de la definición de objetivos.

Por lo tanto, desde esta perspectiva se puede observar la relación entre las tres teorías, primero porque tanto la TO y la PE consideran el medio ambiente, o entorno, y los actores clave como aspectos esenciales que juegan un papel fundamental para la organización y, por ende, deben ser incluidos en el diseño de una organización, sus objetivos, sus programas y planes. Segundo, porque la ciudadanía y sus actores clave, sean externos o internos, tienen la capacidad de fomentar y ayudar u obstruir y bloquear el cumplimiento de los objetivos, planes o metas organizacionales. Tercero, porque la información necesaria para modificar o mejorar la organización, sus objetivos, sus planes y programas, es básicamente proporcionada por la ciudadanía; es decir, la organización pública necesita de la ciudadanía y su participación para en conjunto crear o generar planes objetivos, objetivos, u otras acciones que puedan llevar a generar beneficios públicos.

Aunado a lo anterior, existe otra característica básica del diseño de objetivos en las instancias de gobierno y que relaciona los tres conceptos, esta es la ambigüedad de la definición de los objetivos en los entes gubernamentales causada, principalmente, por la improvisación de los funcionarios públicos en su actuar (Cabrerero y Arellano, 2011), por ser organismos de origen público, por nacer del compromiso político, para evitar la elaboración de indicadores medibles de desempeño que permitan la evaluación del ente, por la falta de

autonomía respecto a otras autoridades y dependencias gubernamentales, por la influencia de personajes con poder informal, por contar con instituciones inadecuadas, o por mandato de otras instancias de gobierno (Rainey y Jung, 2015). Con esto, la relación de la ambigüedad en el diseño de objetivos con los tres aspectos, se genera desde la mención donde los objetivos deben ser elaborados conjuntamente, claros, precisos y entendibles por los 3 tipos de actores contemplados en el análisis organizacional. Es decir, la claridad marcada por la PE y el AO, debe de estar presente en el diseño de objetivos para lograr ser apropiada por los actores ciudadanos y gubernamentales, y brindar la posibilidad de que las acciones implementadas puedan sujetarse a procesos de rendición de cuentas.

Los objetivos ambiguos, tal como lo indica la PE y el AO, pueden afectar negativamente a los integrantes de la organización, en cuanto a su sentido de pertenencia respecto al organismo, actitudes, comportamientos, estructura, proceso y autoridad existente, compromiso organizacional, involucramiento en el trabajo, satisfacción laboral, percepción de desempeñar un trabajo de poco impacto o reto, además de crear poca claridad en la prioridad de objetivos, así como en la jerarquía y los roles que deben ser desempeñados por cada actor de la organización (Rainey y Jung, 2015), situación que perjudica la moral de los tres tipos de actores organizacionales, provocando un riesgo y un peligro para la misma existencia de la organización. Debido a esto, para la PE y el AO es de suma importancia la claridad, precisión y elaboración conjunta de las metas u objetivos, así como su flexibilidad para ser apropiados por los integrantes del organismo, para provocar una situación donde los objetivos y la organización sean defendibles por la ciudadanía y así traspasar la barrera de los tiempos del sistema político electoral que impide el desarrollo (Coraggio, 2003).

Por otra parte, en cuanto a la gestión en la planeación, formulación de políticas, proyectos, programas y su evaluación, la relación entre el AO, la PE y la PC se genera a través de algunas características principales. En este sentido, primero se debe conocer que en la gestión gubernamental, donde el gobierno es un actor clave para promover y recuperar la participación de la ciudadanía y proveer los servicios públicos sociales (Sánchez y García, 2010), la planeación suele presentarse como un ejercicio burocrático que no modifica las condiciones económicas o sociales de la ciudadanía, en vez de fungir como

instrumento garantizador de bienestar, vinculador, organizador e integrador de la ciudadanía en la elaboración de planes (Huerta, 2014; Guillen y Ziccardi, 2004).

Aunado a esto, en cuanto a la formulación de políticas, proyectos y programas se debe considerar que tal como lo propone la cogestión en la gobernanza, la ciudadanía se integra en un proceso de diseño, implementación de medidas, y en la elaboración de políticas y proyectos, con el propósito de alcanzar objetivos establecidos conjuntamente (Aguilar y Bustelo, 2010). Es decir, la gobernanza se presenta como un aspecto particular de la gestión donde los actores estatales y no estatales participan y cooperan para el cumplimiento de actividades sostenidas por finalidades compartidas, donde se integran y cohesionan múltiples intereses de actores clave, donde se cuenta con flexibilidad en las decisiones y las metas, y donde se generan estrategias unificadas en el tiempo (Carmona, 2006; Aguilar y Bustelo, 2010).

En cuanto a la evaluación, es prudente considerarla como uno de los principales papeles y retos enfrentados por los gobiernos (INAFED, 2010) y como un instrumento necesario en la acción pública para facilitar la coordinación de gobierno en el proceso decisorio, mediante el cual los actores y el gobierno deciden la manera en cómo se enfrentarán los problemas públicos y se realizarán los objetivos sociales deseados (Aguilar y Bustelo, 2010).

La PE y el AO en la planeación, tienen la potencialidad de fungir como aspectos que incentiven, involucren y valoren la participación ciudadana en los procesos de planificación, a razón de ser promotores de la elaboración conjunta entre los diversos actores, y sus instituciones formales e informales, de los planes, políticas y proyectos, pero desde una perspectiva flexible que comprende a los actores como entes emocionales, con el objeto de generar un sentido de pertenencia, cohesión, protección y responsabilidad sobre los resultados de aquellos planes formulados y acciones realizadas conjuntamente, y en consecuencia, permitir la sobrevivencia y realización de las aludidas metas, planes, programas, acciones u organizaciones.

En adición, la PE y el AO pueden contribuir a disminuir los factores negativos presentados en dicho proceso de cogestión en la gobernanza, en cuanto la PE reconoce, que

los mejores planificadores no pueden tener toda la información o todos los detalles correctos a la hora de generar el plan, por lo cual, este tipo de planificación contempla la elaboración de planes de forma flexible y moldeable, conforme las circunstancias presentadas durante el tiempo (Bardach, 2008). Además, la PE, en conjunto con el AO, fomentan la integración de los diversos actores, su coordinación y colaboración en todos los procesos de planificación, así como la producción constante de un diagnóstico de la moral en los participantes, lo cual puede llegar a ser un contrapeso para la desvoluntarización de la ciudadanía y, en última instancia, ser un incentivo para la rendición de cuentas dado que, a pesar de lo argumentado por Rossell (2010) donde la participación ciudadana puede provocar la falta de claridad en las responsabilidades de los actores, en la PE y el AO, la relación del ámbito gubernamental con la participación de la ciudadanía si puede generar una rendición de cuentas y una correcta atribución de responsabilidades.

Adicionalmente, sobre los aspectos de la gestión en la planeación, formulación de políticas, proyectos, programas y su evaluación, la relación entre la PE, el AO y la PC creada por la evaluación en la gestión pública, se genera a través de la vinculación de la ciudadanía en los procesos de evaluación, no sólo en su forma limitada a la supervisión del gasto y manejo de recursos financieros para la prestación de servicios, como en la mayoría de los casos acontece (Rossell, 2010). Tampoco como un proceso de ámbito únicamente gubernamental, o como simples espectadores del fracaso de la introducción en el marco legal de los procesos de evaluación (Guillen y Ziccardi, 2004), sino como un proceso flexible, sencillo, entendible por todos los actores, integrador de los valores y las instituciones de los individuos involucrados en la evaluación, así como incluyente de las características del contexto, generador de cohesión y sentido de pertenencia, donde la ciudadanía debe ser partícipe de los procesos de recolección de información para el análisis *feedback*, la evaluación y proposición de cambios, o nuevas estrategias u objetivos, y donde, a través de la interacción entre actores ciudadanos y gubernamentales, se logre promover la rendición de cuentas diagonal, que acote el poder y sus abusos, transparente y haga públicas las decisiones y acciones realizadas en el ámbito gubernamental, deslinde responsabilidades y asigne sanciones o reconocimientos a los actores (Schedler, 2004). Además, en tanto el AO y la PE reconocen como factor fundamental la elaboración clara y concisa de la misión, la visión, los objetivos y las acciones a realizar para el cumplimiento

de los mismos, pretenden conseguir elaborar de forma efectiva instrumentos de medición de resultados para su evaluación.

Respecto al desarrollo como aspecto vinculador de la PE, el AO y la PC, se debe entender al desarrollo como un proceso dinámico de ampliación de capacidades locales y de aprendizaje conjunto sobre las aptitudes personales de individuos, grupos, comunidades y sociedades, y sus posibilidades de efectivización y potenciación en tanto exista comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones, además de concebirse como un proceso caracterizado por la formación de nueva riqueza, desarrollo de nuevas capacidades y la expansión de recursos para pretender incidir en el mejoramiento de la competitividad y la calidad de vida de los miembros de una población, integrando tanto componentes económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales, institucionales y de desarrollo humano, como a los distintos órdenes de gobierno, y como un proceso donde los resultados requieren periodos prolongados de acciones continuas, así como la apropiación del papel de agentes de cambio y promotores de prácticas participativas por parte de los funcionarios públicos (Albuquerque, 2006; Coraggio, 2003; Tello, 2010).

De esta manera, el AO, la PE y la PC, se encuentran relacionados por la importancia brindada tanto por el desarrollo local, como por la PE al territorio con características específicas. En este sentido, para la PE el territorio es uno de los componentes fundamentales en el proceso de planificación que debe ser analizado y comprendido, para un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. De la misma forma, en cuanto a las características del territorio, la planeación estratégica y el desarrollo local no sólo buscan identificar los componentes físicos, también contemplan los actores locales, sus instituciones, su cultura, sus formas de organización, o aquellas características que podrían afectar la implementación del plan o la labor organizacional.

Complementando lo anterior, otra característica planteada en el desarrollo y que vincula a los tres conceptos aludidos, se muestra en tanto el desarrollo concibe al proceso de aprendizaje como un factor de gran importancia. En este sentido, la PE y el AO, encuentran su vínculo con la PC cuando en la creación de constantes análisis *feedback*, proponen a la ciudadanía y sus características particulares, como uno de los principales actores clave involucrados en el proceso, con el objeto de generar dicho aprendizaje,

además de incentivar la creación de instituciones que perduren y beneficien tanto a la ciudadanía, como al cumplimiento de la meta organizacional.

Por último la PE, el AO y la PC pueden generar un vínculo entre sí y con el desarrollo, pues “los resultados del desarrollo usualmente requieren periodos prolongados de acción sostenida, y esto parece entrar en contradicción tanto con los tiempos de un sistema político centrado en los procesos electorales como con la urgencia de las necesidades y problemas que enfrentan las poblaciones” (Coraggio, 2003: 35), lo cual, desde la perspectiva del AO y la PE, para conseguir el cumplimiento de objetivos a largo plazo, se fomenta la apropiación, la cohesión y el sentido de pertenencia en los tres tipos de actores, de tal suerte que éstos logren proteger el organismo, o las metas creadas conjuntamente a lo largo del tiempo y así sobreponerse a los tiempos políticos dañinos para el desarrollo.

En suma, se puede observar que las tres categorías encuentran su relación íntima en materia de gestión, dado la importancia de poder llegar a ostentarse como herramientas impulsoras de aspectos necesarios para el buen gobierno y el desarrollo, como lo reconoce Tello (2010) cuando argumenta sobre la indispensabilidad de la participación ciudadana en el desarrollo, y como sostienen Sánchez y García (2010) cuando aluden a la necesidad gubernamental de generar capacidades organizacionales, humanas e institucionales para obtener un gobierno adecuado.

Una vez expuestas las principales teorías utilizadas para este trabajo, se espera su ayuda para la comprensión de los diferentes aspectos involucrados o ignorados durante la creación de las UATs, pero también con la comprensión de cómo aquellos aspectos jugaron un papel en su terminación en tanto las tres teorías incluyen características que podrían brindar perspectivas diferentes, pero conectadas acerca de este particular fenómeno en un ambiente específico.

De esta manera, con el cuerpo teórico expuesto es posible argumentar que diversos factores como: la aceptación y legitimación de una organización pública dentro de un ambiente específico; el análisis de los actores clave; el análisis del medio ambiente y sus cambios; el análisis de los recursos disponibles brindados por el territorio donde se sitúa la

organización; la localización de la organización; el análisis de los valores y las normas formales e informales de la comunidad dentro de un ambiente específico, con el objeto de ser compatibles con ellos y de prevenir o esperar algunas conductas posibles de los actores dentro y alrededor de la organización; el análisis de las necesidades y demandas de la comunidad para la cual la organización se encuentra trabajando; el proceso de planeación y la inclusión de los actores clave en este y en el proceso de retroalimentación, juegan un papel esencial en la supervivencia de una organización e inclusive podrían ayudar con su proceso de institucionalización.

La teoría también puede ayudar con la comprensión del papel de la burocracia electiva; las normas y valores formales e informales; la interacción de los miembros organizacionales dentro y alrededor de la organización; la ausencia de la inclusión de los actores clave a los procesos organizacionales; la falta de características de organizaciones institucionalizadas; la ausencia de objetivos organizacionales claros, comunes e inclusive legitimados; la generación de una forma efectiva de trabajo; la capacidad de adaptación a un ambiente específico; y la capacidad de cumplir con objetivos vagos, múltiples, simbólicos, conflictivos, complejos, contradictorios e impuestos sin causar daños colaterales, en las organizaciones de reciente creación.

Asimismo, es posible argumentar que una organización pública puede enfrentar dificultades para sobrevivir si no es creada y durante su existencia no considera algunos de los aspectos mencionados. Pero cómo esos factores estuvieron involucrados en la desaparición de una organización recientemente creada, todavía está por descubrirse y para ello en el siguiente capítulo se examinará el contexto específico del municipio de Ecatepec. Primero se presentará el proceso de descentralización el municipio de Ecatepec y sus organizaciones. Después, se expondrán las características socioeconómicas y el análisis territorial del municipio, que incluye una breve exposición sobre la creación y operación de las UATs, los objetivos y facultades otorgadas a tales organizaciones y, finalmente se expondrá relación existente entre la participación ciudadana y las UATs.

Capítulo II. El municipio de Ecatepec

2.1 La descentralización de funciones en Ecatepec

La descentralización puede ser concebida por dos de sus características fundamentales: la primera consiste en la transferencia de funciones, poderes y responsabilidades, sean políticas, administrativas, fiscales u otras, a entes de gobierno en un nivel inferior en la jerarquía política, administrativa y territorial; la segunda se fundamenta en la apertura e integración gradual de los entes gubernamentales de niveles más bajos, a participar en el diseño de políticas (Larson, et al, 2007) con el objeto de brindar mayor eficacia y democracia en los órganos administrativos públicos y derivado de la cercanía y contacto directo de los entes descentralizados con los problemas (Cabrero, 2007). Otra característica básica de la descentralización, es que ayuda a controlar y administrar mejor los problemas y conflictos, en tanto genera una relación e interacción de la organización con el medio donde se desenvuelve (Crozier, 1990). Sin embargo, en la descentralización no se debe percibir la transferencia de facultades como un otorgamiento de libertad total, ya que el órgano receptor siempre contará con un marco normativo superior al cual deba responder (Block y Ángel, 1991).

El concepto de descentralización ha cambiado a través del tiempo y puede ser interpretado de diversas maneras (Tan y Zohu, 2015). Algunas perspectivas conciben a la descentralización como un requisito previo del gobierno democrático, otras mencionan que no es condición para llevar a cabo prácticas democráticas, aunque contribuya a su desarrollo y fortalecimiento; otras más, argumentan la compatibilidad de la descentralización con regímenes autocráticos, en tanto el orden gubernamental local sea designado autocráticamente, en vez de ser electo por la comunidad. Desde otro punto de vista, la descentralización puede generar estructuras oligárquicas de menor tamaño, en comparación con la general. Finalmente, algunos autores examinan a la descentralización a través de su creación, la cual puede ser implementada desde el origen, o provenir de regímenes centralizados (Gil, 2000).

En la descentralización, la transferencia de facultades a entes de nivel menor en la jerarquía gubernamental, puede ser promovida desde los órdenes de gobierno de nivel más alto, pero también puede ser incentivada por niveles más bajos en la jerarquía, o por la

exigencia ciudadana, por lo tanto, puede ser una herramienta que contribuya al mejor manejo de los recursos gubernamentales, en tanto incentiva la participación activa de actores clave y la transparencia (Larson, et al, 2007; Tang y Zohu, 2015).

Es importante destacar una característica de la descentralización en los organismos públicos, cuando viene acompañada de problemas de ineficacia, escasa articulación de políticas públicas y falta de coherencia en las acciones gubernamentales, causada por la incapacidad de cooperación entre órdenes de gobierno y sus actores involucrados, el argumento de regresar a una forma de administración centralizada se vuelve un tema recurrente en los órganos de gobierno (Cabrero, 2007).

Desde los años 70, en México se experimentó una serie de cambios institucionales donde se planteaba a la descentralización como herramienta de los gobiernos estatales y municipales para dotar al gasto público de mayor eficacia. A principios de la década de los ochentas, las administraciones descentralizadas locales adquirieron mayores competencias con las reformas impulsadas por el Presidente Miguel de la Madrid, que proveían a los gobiernos locales descentralizados de patrimonio propio, personalidad jurídica, recursos y funciones propias. Esto provocó un incremento de las responsabilidades municipales, sin obtener mayores ingresos y sin lograr un desarrollo mayor de las capacidades para responder a las nuevas responsabilidades adquiridas (Merino, 2000).

Sin embargo, para los años 90, por la creciente importancia en los procesos electorales a nivel federal, los gobiernos locales pasaron a ser vistos como una herramienta más en la lucha por la conservación del poder político. Esto los ubicó al margen, como simples espectadores de las reformas, situación lógica pues “Era difícil que los gobiernos locales de México actuaran de un modo distinto. Desde que el Estado nacional se consolidó, habían desempeñado una función estrictamente subordinada respecto al centro político del país” (Merino, 2000: 416).

En este sentido históricamente el federalismo mexicano se ha enfrentado a diversos problemas como lo son: el rezago de los gobiernos estatales y municipales en la asunción plena de las atribuciones y autonomías brindadas por la Constitución; un tipo de relaciones intergubernamentales desbalanceado y de subordinación; un escenario de centralización y

dependencia fiscal; un contexto político desfavorable donde sólo un partido político predominaba en el poder; falta de capacidades en materia de administración por parte de los municipios; la carencia de evaluación sobre las condiciones en las que se otorgaban las nuevas facultades a los gobiernos locales; la distorsión y manejo de programas de gobierno para generar mecanismos de clientelismo político; la falta de una estrategia de descentralización integradora, pero si la existencia de iniciativas generadas en momentos y con intereses específicos; la llegada de nuevos actores; así como a la dificultad de generar una reconfiguración profunda y creadora de nuevos arreglos entre actores, nuevos sistemas de decisión y nuevas representaciones simbólicas para la generación de nuevas modalidades de regulación social (Cabrero, Flamand, Santzio y Vega, 1997; Cabrero, 2006). Tales problemas han generado en diversos de los municipios mexicanos la situación donde con frecuencia se generan organizaciones desconcentradas, en lugar de descentralizadas, sin embargo, en los años recientes en algunos municipios del país, la descentralización es incentivada por los gobiernos locales y ya no depende únicamente de los gobiernos centrales (Cabrero, 2006).

Para el caso mexicano la figura de desconcentración es entendida como una forma de acercar la administración a la ciudadanía, de transferencia de facultades y atribuciones a través del establecimiento de agencias y mecanismos administrativos subordinados a los órganos de gobierno centrales y con facultades y responsabilidades operativas (Almada, 1986), además de ser una figura comúnmente encontrada en los diferentes organismos públicos. Para la norma mexicana existe una clara diferencia entre los órganos administrativos desconcentrados y descentralizados, en tanto en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a los órganos desconcentrados se presentan como entes subordinados a la administración central y con facultades específicas en un territorio, según las disposiciones legales en cada caso (DOF, 2014b).

Según de Olloqui (1983:401) “Por descentralización se entiende la creación de entes dotados de autonomía o la transferencia de poderes de decisión importantes a organismos autónomos regionales y locales. La desconcentración, en cambio, no implica una ruptura del órgano central sino una cierta delegación de funciones que, sin embargo, siguen vigiladas y controladas básicamente por los organismos centrales”. Para este autor, “... la

distinción entre centralización y desconcentración puede considerarse sólo de grado según la importancia de las funciones transferidas y el margen de autonomía que se dé al organismo periférico” (De Olloqui, 1983:401).

Al respecto, derivado de la presión poblacional y sus exigencias, de la necesidad de impulsar una nueva gobernanza democrática cercana a la ciudadanía y con miras a la participación y de desplazar las facultades de decisión centrales hacia los tomadores de decisiones más cercanos a la ciudadanía, los gobiernos locales se han visto en la necesidad de desarrollar cada vez con mayor frecuencia acciones propias como: generar capacidades para crear propuestas y estrategias alternativas de gestión; expandir la agenda política; crear nuevos esquemas locales de programas; así como incorporar nuevos sistemas de gestión para mejorar el desempeño municipal, esto sin la necesidad de estar a la espera de recibir la ayuda de gobiernos centrales (Cabrero, 2006). Esto es, gracias a los cambios contextuales en el que se desenvuelven los gobiernos locales mexicanos, en casos donde la ciudadanía es la principal exigente de cambios en el ámbito gubernamental, diversos municipios se han visto presionados para realizar cada vez con mayor frecuencia acciones independientes del gobierno central. Las unidades territoriales de Ecatepec son ejemplo de ello, en tanto su decisión de creación y terminación fue tomada por los actores políticos que en su momento ostentaron y ostentan el poder, como se mostrará en la presente investigación, sin contar con alguna presión clara de gobiernos centrales.

Tomando en cuenta las características de descentralización y desconcentración expuestas y dado que, como identifica Christensen *et al* (2007) cuando argumenta sobre la reestructuración de las organizaciones a la hora de ser reformadas, las agencias pueden no necesariamente responder a los aspectos de la centralización o descentralización, sino pueden contener ambos aspectos de forma simultánea. En este sentido, algunos de los objetivos de las agencias territoriales encajaron más con características de organismos descentralizados, mientras que el plan de desarrollo municipal describió a las agencias territoriales como desconcentradas, pero a la vez descentralizadas (Gaceta, 2013b). Por lo tanto, y en tanto en el bando municipal no expresó una clara categorización sobre el tipo de organismos creados, en este documento se hace referencia a las agencias territoriales como organismos de *especialización horizontal*, entendida esta como la agrupación de una o

diversas tareas en una o diferentes unidades del mismo nivel ligadas a ciertas posiciones, con grado de *coordinación vertical* en tanto contaban con elementos jerárquicos los cuales regulaban a las agencias Christensen *et al* (2007). Lo anterior de un modo donde se evite desviar la atención del objeto principal de este trabajo, el cual consiste en conocer los diversos aspectos involucrados en el proceso de creación y terminación de las agencias territoriales.

En Ecatepec, la especialización horizontal se expresó recientemente a través del surgimiento en 2013 de cinco Unidades Administrativas Territoriales (UATs), que según el artículo 72 del *Bando municipal* de Ecatepec del mismo año, se crearon para “eficientar la prestación de los servicios públicos municipales, y todos y cada uno de los trámites municipales como son: el otorgamiento de licencias de funcionamiento, autorizaciones, permisos, licencias de construcción, autorizaciones de anuncios, asesoría jurídica, regularización de la situación patrimonial a las personas, inscripción a programas sociales, becas, asistencia en servicios médicos, quejas en contra de los servidores públicos y de derechos humanos y en general de los trámites municipales” (Gaceta Municipal, 2015).

Las Unidades Administrativas Territoriales (UATs) fungieron como un ente de apoyo al gobierno local para hacer más eficientes las tareas y los servicios municipales en la entidad. Sin embargo, como se ha expuesto con anterioridad, los objetivos, el tipo de planeación, las tareas llevadas a cabo por los organismos, la estructura organizacional, la interacción del organismo con distintos actores clave, entre otros aspectos, pueden generar un posible impedimento para cumplir con lo establecido legamente, o el aprovechamiento óptimo de las potencialidades de tales unidades administrativas, causadas por su gran cercanía con la ciudadanía. Por ello, se expone enseguida un panorama socioeconómico y político de Ecatepec, para generar un contexto que muestre las características enfrentadas día a día por el gobierno local y sus entes administrativos, seguido de un apartado que identifica los factores organizacionales que pueden incentivar el cumplimiento de sus objetivos.

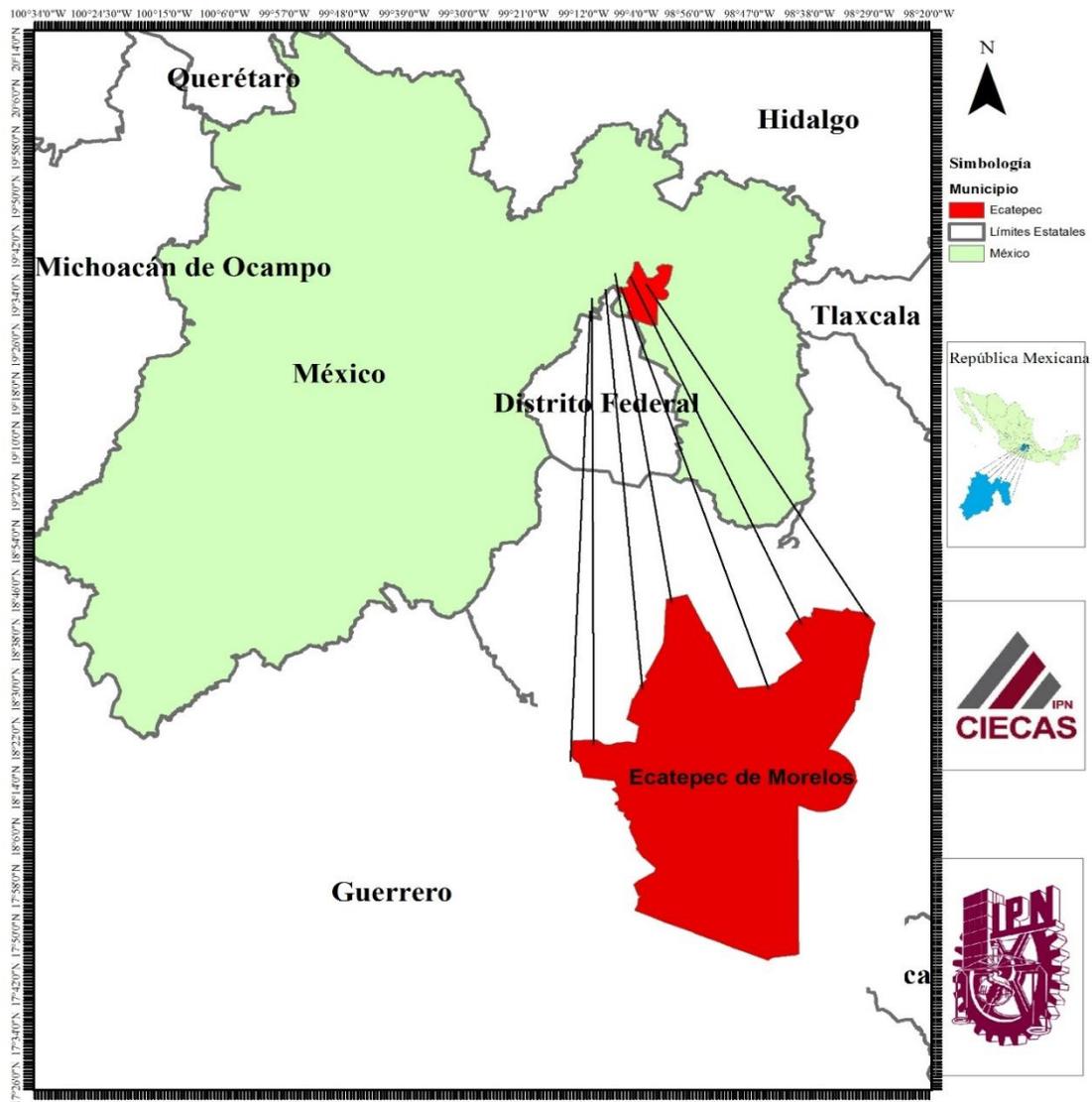
2.2 *El contexto socio-económico y territorial*

Ecatepec es uno de los 125 que conforman al Estado de México. Se ubica en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), al noreste del Estado, su extensión territorial

es de 156.25 kilómetros cuadrados, subdivididos en 549 localidades, que conforman 1 ciudad, 8 pueblos, 8 ejidos, 12 barrios, 163 fraccionamientos y 359 colonias. (SMIEyG, 2013), véase figuras imagen 1 y 2. Es el municipio más poblado del Estado de México y el segundo de la ZMVM, después de Iztapalapa. Ha tenido una tasa de crecimiento (TC) marcada por un aumento significativo para el periodo de 1990-2000, tal como sucedió con municipios como Tecámac y Toluca, pero un descenso moderado para el periodo de 2000-2010, si se le compara con los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla (véase la tabla 1).

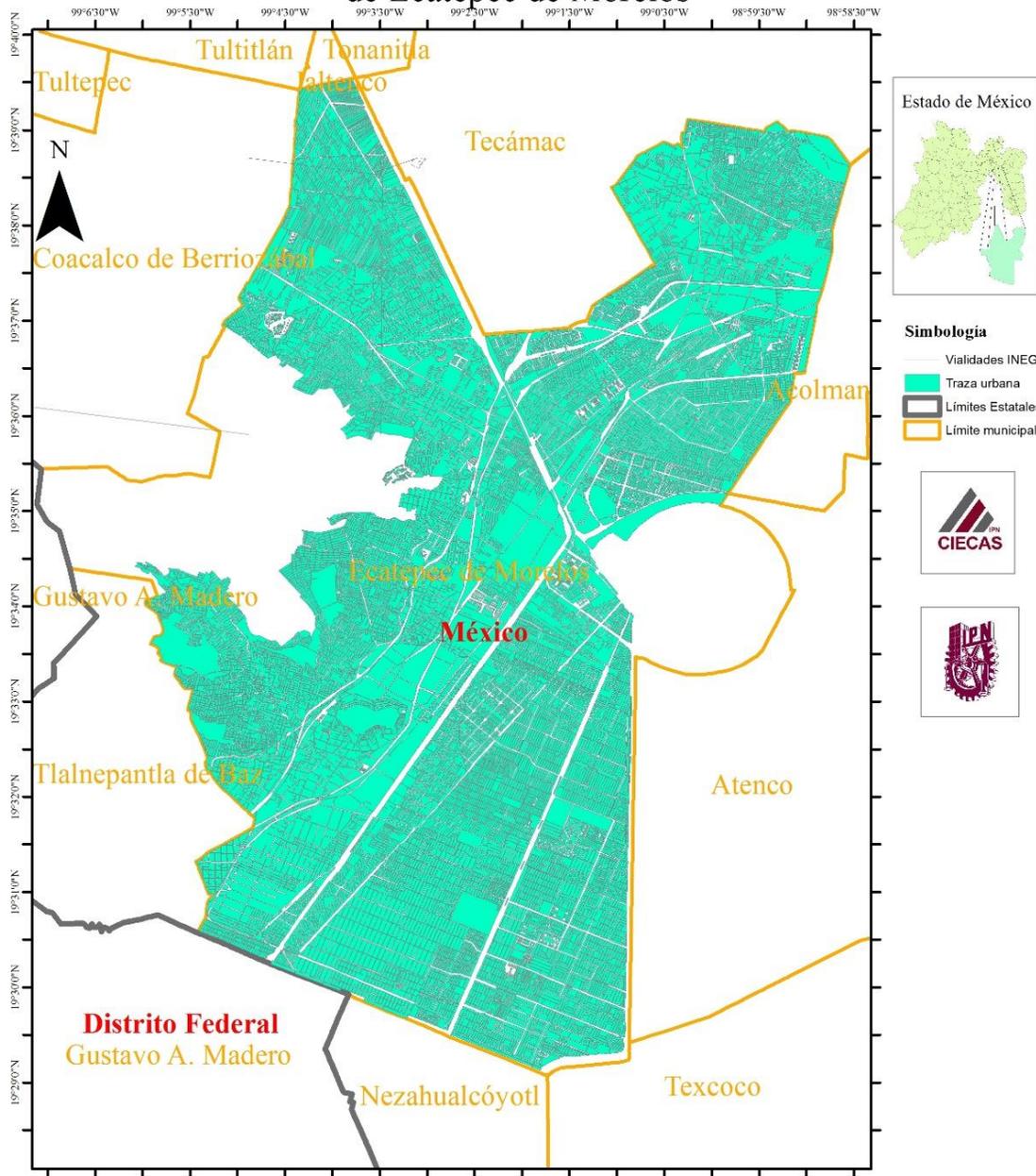
Es relevante señalar la importancia política del municipio, atribuida al tamaño de su padrón electoral de 1 millón 113 mil 659 personas, representando el 12.16% de la lista nominal del estado de México, que para 2012 fue de 9, 155, 396, (IFE, 2012). También al elevado porcentaje de votación registrado en los comicios de 2012 de 62.67%, (IFE, 2012).

Imagen 1. Ubicación territorial del municipio de Ecatepec en el Estado de México.



0 5 10 20 30 40 Kilometers Scale: 1 centimeter equals 15 kilometers Elaborado por: Cruz Hernández Pablo Armando

Imagen 2. Ubicación y traza urbana del municipio de Ecatepec de Morelos



0 0.5 1 2 3 4 Kilometers

Scale: 1 centimeter equals 1 kilometers Elaborado por: Cruz Hernández Pablo Armando

Cuadro 2. Evolución de la población en municipios seleccionados del Estado de México					
	Población 1990	Tasa de crecimiento poblacional 1990-2000	Población 2000	Tasa de crecimiento poblacional 2000-2010	Población 2010
Estado de México	9,815,795	33	13,096,686	8.1	14,163,190
Ecatepec	1,218,135	33.2	1,622,697	-4.2	1,553,833
Naucalpan	786,551	9.1	858,711	-14.5	733,354
Tecámac	123,218	40.2	172,813	96	338,756
Tlalnepantla	702,807	2.6	721,455	-14.1	619,675
Toluca	487,612	36.7	666,596	14	760,094

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010 de INEGI.

El flujo migratorio hacia el municipio ha sido intenso, en tanto 55.38% de su población total (917 mil 230 personas), proviene de otras entidades de la federación. En Ecatepec 2.71% de la población de 15 años y más se encuentra en una situación de analfabetismo, 11.01% de la misma no cuenta con estudios de primaria completada, y tiene una población indígena de 68 mil 618 personas (SMIEyG, 2013). Según las estimaciones de CONAPO, con base en el Censo de Población y Vivienda de INEGI 2010, de los 2 mil 454 municipios del país, Ecatepec se encuentra en el lugar 2 mil 352 en marginación, muy bajo debido a las características poblacionales mostradas (ver tabla 2). En cuanto a la población económicamente activa, el municipio cuenta con 699 mil 245 personas ocupadas (42.22% del total), mientras que la no económicamente activa se contabiliza en 583 mil 037 personas (35.20% del total), de las cuales, según el INEGI (2011), 37.7% son estudiantes, 50.9% se dedican a los quehaceres del hogar, 6.5% son jubilados o pensionados, 3.4% están clasificadas en otras actividades no económicas y sólo 1.5% son personas con alguna limitación física o mental para laborar.

Las unidades económicas del municipio, según datos de INEGI, en 2004, 2009 y 2014 han experimentado un crecimiento de 17.33% para el primer periodo y de 12.34% en el segundo; es decir se generó un crecimiento en unidades económicas de 31.81% entre 2004 y 2014, a pesar de que la población entre los años de 2000 y 2010 decreció 4.24. Para entender mejor el comportamiento de las unidades económicas en el municipio, la tabla presenta 3 los principales estratos de personal ocupado y sectores donde se concentra la actividad económica.

Cuadro 3. Nivel de marginación en municipios seleccionados del Estado de México.

Municipio	% Población 15 años o más analfabeta	% Población 15 años o más sin primaria completa	% Ocupantes viviendas sin drenaje ni excusado	% Ocupantes viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes viviendas sin agua entubada	% Ocupantes viviendas con piso de tierra	% Pob ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Lugar contexto estatal	Lugar contexto nacional
Ecatepec	2.71	11.01	0.05	0.10	2.38	1.98	37.29	-1.61	113	2 352
Naucalpan	3.00	11.50	0.14	0.23	1.59	1.56	28.02	-1.66	116	2 379
Tecámac	1.96	8.21	0.12	0.32	1.30	2.33	26.45	-1.76	118	2 246
Tlalnepantla	2.57	10.17	0.06	0.04	1.54	1.68	28.84	-1.78	119	1 108
Toluca	3.99	12.20	1.50	0.48	6.53	3.08	27.32	-1.60	112	1 287

Fuente: CONAPO

Cuadro 4. Principales actividades económicas de Ecatepec

Año	2004				2009				2014			
	Personal ocupado total	% total personal ocupado	Unidades Económicas	% total Unidades Económicas	Personal ocupado total	% total personal ocupado	Unidades Económicas	% total Unidades Económicas	Personal ocupado total	% total personal ocupado	Unidades Económicas	% Total Unidades Económicas
15033 Ecatepec de Morelos	166,121	100	49,120	100	208,135	100	57,635	100	204,423	100	64,748	100
31-33 Industrias manufactureras	50,093	30.15	4,460	9.08	53,358	25.64	5,583	9.69	51,522	25.20	5,886	9.09
43 Comercio al por mayor	9,662	5.82	975	1.98	13,817	6.64	1,899	3.29	13,531	6.62	1,546	2.39
46 Comercio al por menor	55,599	33.47	26,868	54.70	70,628	33.93	29,450	51.10	70,284	34.38	33,350	51.51
61 Servicios educativos	7,845	4.72	890	1.81	8,686	4.17	997	1.73	8,959	4.38	917	1.42
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	11,180	6.73	4,284	8.72	15,844	7.61	5,161	8.95	16,825	8.23	6,540	10.10
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	14,348	8.64	7,684	15.64	18,044	8.67	8,915	15.47	18,186	8.90	10,187	15.73
Sumatoria de sectores	148,727	89.53	45,161	91.94	180,377	86.66	52,005	90.23	179,307	87.71	58,426	90.24

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos económicos 2004, 2009 y 2014 INEGI

Como se puede observar en la tabla 5 que presenta la desagregación en subsectores y ramas, desde 2004 la actividad económica se ha concentrado en 6 sectores que concentran en promedio 88% del personal total ocupado y 91% de las unidades económicas.

Cuadro 5. Desagregación de principales sectores económicos						
Sectores y subsectores	2004		2009		2014	
	Personal ocupado total	% Personal ocupado	Personal ocupado total	% Personal ocupado	Personal ocupado total	% Personal ocupado
31-33 Industrias manufactureras	50,093	100	53,358	100	51,522	100
311 Industria alimentaria	14,533	29.01	16,730	31.35	15,540	30.16
322 Industria del papel	3,815	7.61	3,764	7.05	4,084	7.92
325 Industria química	5,755	11.48	5,417	10.15	6,252	12.13
332 Fabricación de productos metálicos	4,848	9.67	5,211	9.76	4,289	8.32
337 Fabricación de muebles, colchones y persianas	4,222	8.42	3,874	7.26	3,417	6.63
Total respecto del sector	33,173	66.19	34,996	65.57	33,582	65.16
43 Comercio al por mayor	9,662	100	13,817	100	13,531	100
431 Comercio al por mayor de abarrotos, alimentos, bebidas, hielo y tabaco	4,692	48.56	6,050	43.78	5,599	41.37
434 Comercio al por mayor de materias primas agropecuarias y forestales, para la industria, y materiales de desecho	4,239	43.87	5,613	40.62	5,655	41.79
Total respecto del sector	8,931	92.43	11,663	84.4	11,254	83.16
46 Comercio al por menor	55,599	100	70,628	100	70,284	100
461 Comercio al por menor de abarrotos, alimentos, bebidas, hielo y tabaco	24,419	43.91	29,274	41.44	28,652	40.76
465 Comercio al por menor de artículos de papelería, para el esparcimiento y otros artículos de uso personal	6,568	11.81	8,755	12.39	8,190	11.65
467 Comercio al por menor de artículos de ferretería, tlapalería y vidrios	5,353	9.62	6,396	10.05	7,150	10.17
468 Comercio al por menor de vehículos de motor, refacciones, combustibles y lubricantes	5,158	9.27	5,854	8.28	5,118	7.28
Total respecto del sector	41,498	74.61	50,279	72.16	49,110	69.86
61 Servicios educativos	7,845	100	8,686	100	8,959	100
611 Servicios educativos	7,845	100	8,686	100	8,959	100
Total respecto del sector	7,845	100	8,686	100	8,959	100
72 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	11,180	100	15,844	100	16,825	100
722 Servicios de preparación de alimentos y bebidas	10,740	96.06	15,353	96.9	16,225	96.43
Total respecto del sector	10,740	96.06	15,353	96.9	16,225	96.43
81 Otros servicios excepto actividades gubernamentales	14,348	100	18,044	100	18,186	100
811 Servicios de reparación y mantenimiento	8,589	59.86	11,080	61.4	11,274	61.99
812 Servicios personales	4,791	33.39	6,128	33.96	6,352	34.92
Total respecto del sector	13,380	93.25	17,208	95.36	17,626	96.91

Fuente: Elaboración propia con datos de censos económicos 2004, 2009 y 2014 de INEGI

Una vez desagregados los sectores en subsectores y ramas, se logra identificar que la actividad más importante en los sectores económicos, son los negocios pequeños como las tienditas de abarrotes, farmacias, los fabricantes de productos de limpieza locales, las tortillerías, panaderías, ferreterías, bares, restaurantes, etc. Este es un comportamiento comúnmente observado a nivel nacional, pero también puede ser interpretado como un indicio de la iniciativa ciudadana en el municipio por establecer sus propias formas de reproducción económica y fuentes de empleo, como respuesta a la falta de oportunidades en otras ramas económicas. Adicionalmente, el florecimiento de este tipo de unidades económicas también puede ser concebido como un área donde el gobierno, a través de las UATs, tuvo la oportunidad de intervenir con políticas para fomentar y facilitar la consolidación, el crecimiento y la evolución de los negocios pequeños, buscando hacerlos más competitivos y así generar mayor cantidad de empleos, así como de fomentar un apego de la ciudadanía con sus unidades administrativas.

Por otra parte, un aspecto más a considerar es el marco legal por el cual se rige el municipio. En primer lugar, se encuentra la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), que en su artículo 115, contiene el marco regulatorio del municipio, al establecer la forma de gobierno que deben adoptar, sus atribuciones, su forma de organización, las facultades, personalidad jurídica y manejo de patrimonio, conforme a lo establecido en las leyes, se demarcan las funciones y los servicios públicos a cargo del gobierno municipal, además, se hace mención, en materia hacendaria, sobre las contribuciones y otros ingresos municipales administrados libremente por los mismos.

En el siguiente orden de gobierno, el estatal, se encuentra el segundo marco legal regulatorio del municipio, encabezado por la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, ya que sus artículos incluyen las facultades municipales, tal como se expresa en el artículo 19, referido a la captación y administración de recursos por parte de la entidad y sus municipios para atender y dar solución a las necesidades de los habitantes, el artículo 27, donde se indican los deberes de los vecinos de la entidad, el 61, que atribuye únicamente al Estado la facultad para legislar en materia municipal, el 86 Bis, referido a las funciones de seguridad atribuidas al Estado y sus municipios, el artículo 113, que establece las competencias municipales mencionadas en el artículo 115 de la CPEUM, excepto las de

manejo del territorio (división subdivisión de predios, reserva urbana) (Isunza y Méndez, 2011), y el artículo 114 de la constitución del Estado de México, el cual alude a la manera de elección de los ayuntamientos, entre otros.

En este mismo nivel de gobierno, se encuentra a la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México y sus Municipios* (LOMEMyM), que contiene algunos de los artículos más importantes para el funcionamiento administrativo del municipio, como lo son: el 1º, donde conforme a lo establecido en la CPEUM, faculta a los municipios con autonomía para la administración de su hacienda pública; el 46, en el cual establece la posibilidad de revocación de mandato a los miembros de los ayuntamientos que ocasionen daños y perjuicios a la hacienda pública; los artículos 93, 94 y 95, donde se mencionan las facultades de la tesorería municipal y el tesorero municipal; y el 97 donde se demarca la forma de conformación de la Hacienda Pública Municipal.

Por su parte, en el tercer y último orden de gobierno los artículos generadores de un marco legal regulatorio del municipio y, por ende, de las terminadas Unidades Administrativas Territoriales, objeto de estudio de esta investigación, se encontraron inscritos en el *Bando Municipal de Ecatepec de Morelos 2013-2015*, en tanto en su capítulo segundo, artículo 12, se delimita la finalidad del Gobierno Municipal, la cual era “mantener y conservar el orden público, la seguridad y la tranquilidad de las personas” (Gaceta, 2015), esto en conjunto con la participación organizada y responsable de las comunidades para el cumplimiento de objetivos, y según lo establecido en las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y X del mismo artículo, se mostraron primordiales aspectos como concebir el interés supremo de la población y no de los personales o de grupo; la importancia de la identificación de problemas y necesidades municipales para la definición de objetivos, estrategias y programas en todas las áreas de la administración pública de modo que se generen soluciones y se simplifique la administración; la responsabilidad municipal de brindar eficientemente los servicios municipales; el esfuerzo para promover programas de combate a rezago social; y la responsabilidad municipal para la promoción de la participación ciudadana democrática.

En el artículo 20, fracción VII del mismo bando, se aludió a las atribuciones de los ciudadanos para participar en los planes y programas de gobierno municipal, así como a la

facultad de presentar iniciativas de reglamentación municipal, con la posibilidad de participar a través de los órganos de autoridades auxiliares, como los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), tal como lo estableció su artículo 36, fracción III, mientras en el artículo 23 se presentaron las obligaciones de los habitantes del municipio. Cabe destacar que dichos consejos de participación representan una de las principales instancias de vinculación ciudadana con el gobierno y se encuentran definidos como “órganos de participación comunitaria que, en el marco de la normatividad y con un alto sentido de responsabilidad y honestidad, se constituyen como órganos de representación entre la ciudadanía y el Gobierno Municipal; tienen como finalidad la promoción y gestión social, así como el resguardo y utilidad de los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal que se destinen para beneficio de la población, en cumplimiento de los planes y programas municipales, a favor de los vecinos de sus respectivas comunidad” (Gaceta, 2015).

Por último, conforme al marco legal municipal y del objeto de estudio del presente trabajo, las funciones de las UATs se encontraron en el capítulo VII, artículo 72 de dirección de gobierno, como órganos encargados de colaborar a “eficientar la prestación de los servicios públicos municipales, y todos y cada uno de los trámites municipales como son: el otorgamiento de licencias de funcionamiento, autorizaciones, permisos, licencias de construcción, autorizaciones de anuncios, asesoría jurídica, regularización de la situación patrimonial a las personas, inscripción a programas sociales, becas, asistencia en servicios médicos, quejas en contra de los servidores públicos y de derechos humanos y en general de los trámites municipales” (Gaceta, 2015). Es decir, fueron organismos creados con el propósito de mejorar la eficiencia de la prestación de servicios públicos municipales.

2.3 La creación, operación y terminación de las UAT

En el municipio de Ecatepec, tal como lo establece el artículo 33 del *Bando Municipal* (Gaceta, 2015), para el cumplimiento de las atribuciones conferidas, la administración municipal cuenta con dependencias subordinadas tanto al H. Ayuntamiento, como al Presidente Municipal, las cuales fungen como organismos de apoyo administrativo, como lo son las secretarías, la tesorería, la contraloría interna, las direcciones, las coordinaciones municipales, las unidades administrativas de la Presidencia Municipal, entre otros.

No obstante, las dependencias aludidas en el artículo 33 de *Bando Municipal*, no son las únicas con posibilidad de asistir al gobierno para el desarrollo de sus funciones, tal como lo establece el artículo 36 del mismo bando, pues el municipio también puede apoyarse de comisiones, delegaciones, subdelegaciones, consejos de participación ciudadana, comités u otras que considere necesarias. Por ello, el Ayuntamiento puede, según lo establecido en el artículo 40 del *Bando Municipal* de Ecatepec (Gaceta, 2015), crear los órganos auxiliares necesarios para sostener un buen funcionamiento de la administración pública, así como para fomentar la participación ciudadana, esto es, en caso de ser necesario, el H. Ayuntamiento tiene la facultad para crear las dependencias administrativas que permitan un buen desempeño de la administración pública.

Así, para el año 2013 el gobierno municipal en su Plan de Desarrollo 2013-2015 (Gaceta, 2013b), planteó la necesidad de impulsar un proyecto de “Municipio Progresista”, mediante diversas acciones dedicadas a fomentar un desarrollo económico, urbano, ambiental y metropolitano, así como generar condiciones favorables para un desarrollo integral y sustentable y ofrecer mayores oportunidades a los habitantes del municipio. Entre las acciones programadas, planteó establecer 5 unidades territoriales con oficinas propias en el territorio.

En enero de 2013 el entonces alcalde presentó ante el recientemente electo cabildo y durante una sesión extraordinaria, la propuesta de reformas al bando municipal. En dicha sesión integrantes del cabildo consideraron arbitrarias las intenciones de aprobar las reformas en tanto violentaban la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus artículos 31, fracción XI, y en su artículo 35, además de los artículos 32 y 90 del bando municipal, los artículos 21 y 30 de los reglamentos internos administrativos y el artículo 6° de los reglamentos para las comisiones. Sin embargo, con la mayoría de votos a favor, las reformas fueron aprobadas por el cabildo y con esto, en el artículo 70 del bando municipal (Gaceta, 2013a) se establecieron las UATs. Es importante remarcar que en el documento de la sesión extraordinaria, se aprecia una falta de atención y conocimiento en lo referente al establecimiento de las nuevas organizaciones.

El bando municipal fue presentado al público en febrero 5 de 2013. La existencia de las UATs había sido establecida. El siguiente acontecimiento fue la presentación del Plan

de Desarrollo Municipal ante el cabildo, que fue aprobado sin modificaciones. Ahí se incluían algunos objetivos complementarios para las UATs, que ya contaban con instalaciones físicas y se encontraban elaborando tareas y colaborando con la operación de las elecciones de los consejos de participación ciudadana para el periodo 2013-2015.

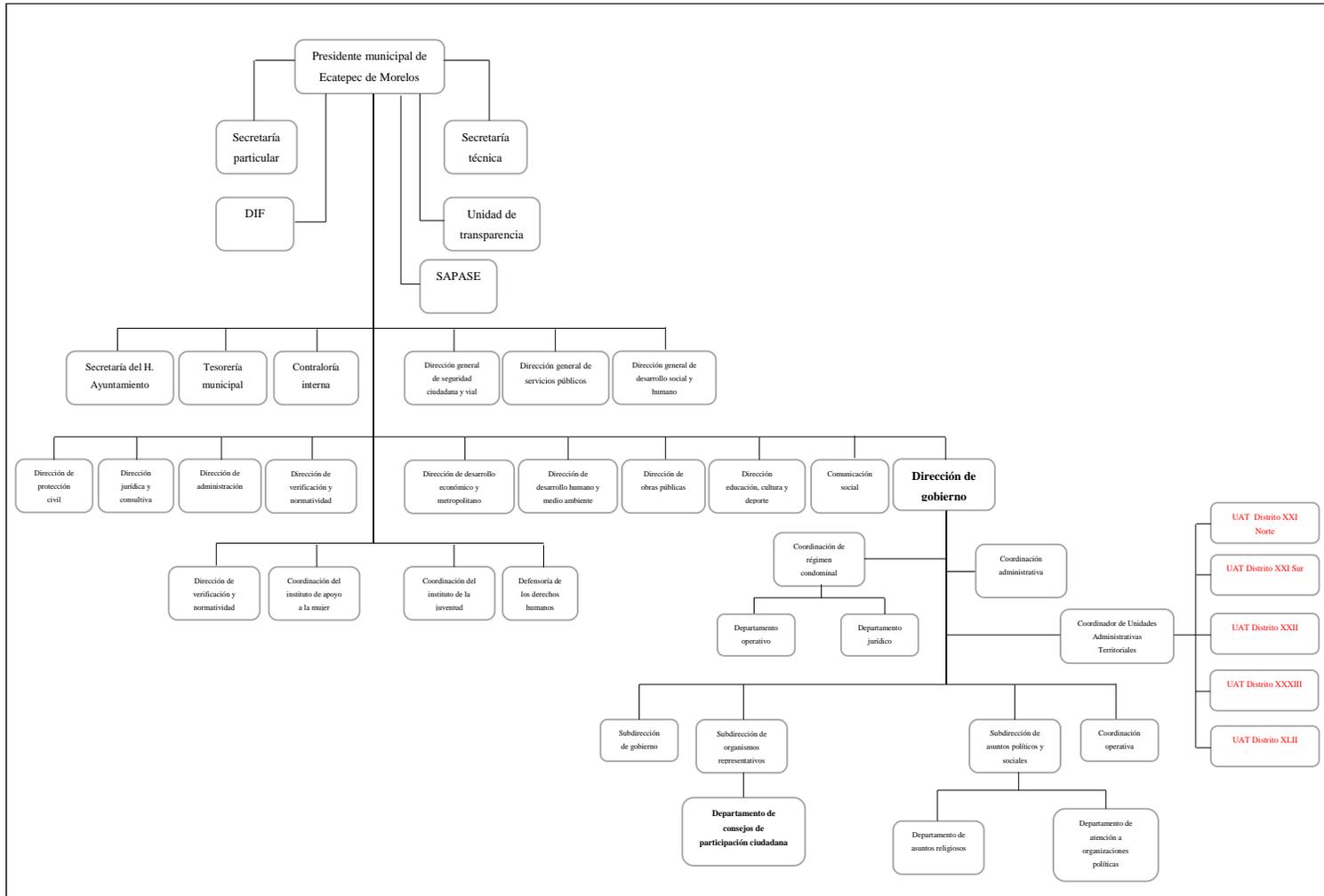
Las UATs surgieron como organismos de especialización horizontal y el organigrama municipal adquirió una estratificación adicional, ubicándolas como dependencias de la Dirección de Gobierno, tal como se muestra en la figura 1. El 7 de abril de 2013, el entonces alcalde Pablo Bedolla López, las presentó oficialmente, indicando que tenían como objetivos principales, además de los anteriores: el estrechar la distancia existente entre la ciudadanía y el gobierno; mejorar la provisión de servicios municipales; y ayudar con el cumplimiento de los objetivos de la administración municipal (Milenio, 2013; Villa, 2013). En junio de 2013, el alcalde realizó una supervisión abierta y pública de las UATs, presentando a los gerentes de cada Unidad (Ecatepectv, 2013).

En el año de 2015, las UATs tenían casi tres años de vida y representaban una expansión del sistema administrativo (ver figura 1). Se encontraban distribuidas en el territorio municipal en cada uno de los distritos locales electorales: el XXI, el XXII, el XXXIII y el XLII, tal como se muestra en la tabla 5 e imagen 3.

Cuadro 6. Localización de las Unidades Administrativas Territoriales del municipio de Ecatepec	
Unidad Administrativa Territorial	Ubicación
XXI Norte	Av. Venustiano Carranza, s/n, Guadalupe Victoria
XXI Sur	Pabellón Ecatepec, Av. Vía Morelos, No. 351-1A, Industrial Cerro Gordo
XXII	Av. Vicente Lombardo Toledano, No. 21, San Cristobal Xalostoc
XXXIII	Carr. México-Tepexpan, No. 8, San Isidro Atluatenco Plaza Sendero
XLII	Av. Carlos Hank Gonzáles, Valle de Anáhuac sección A

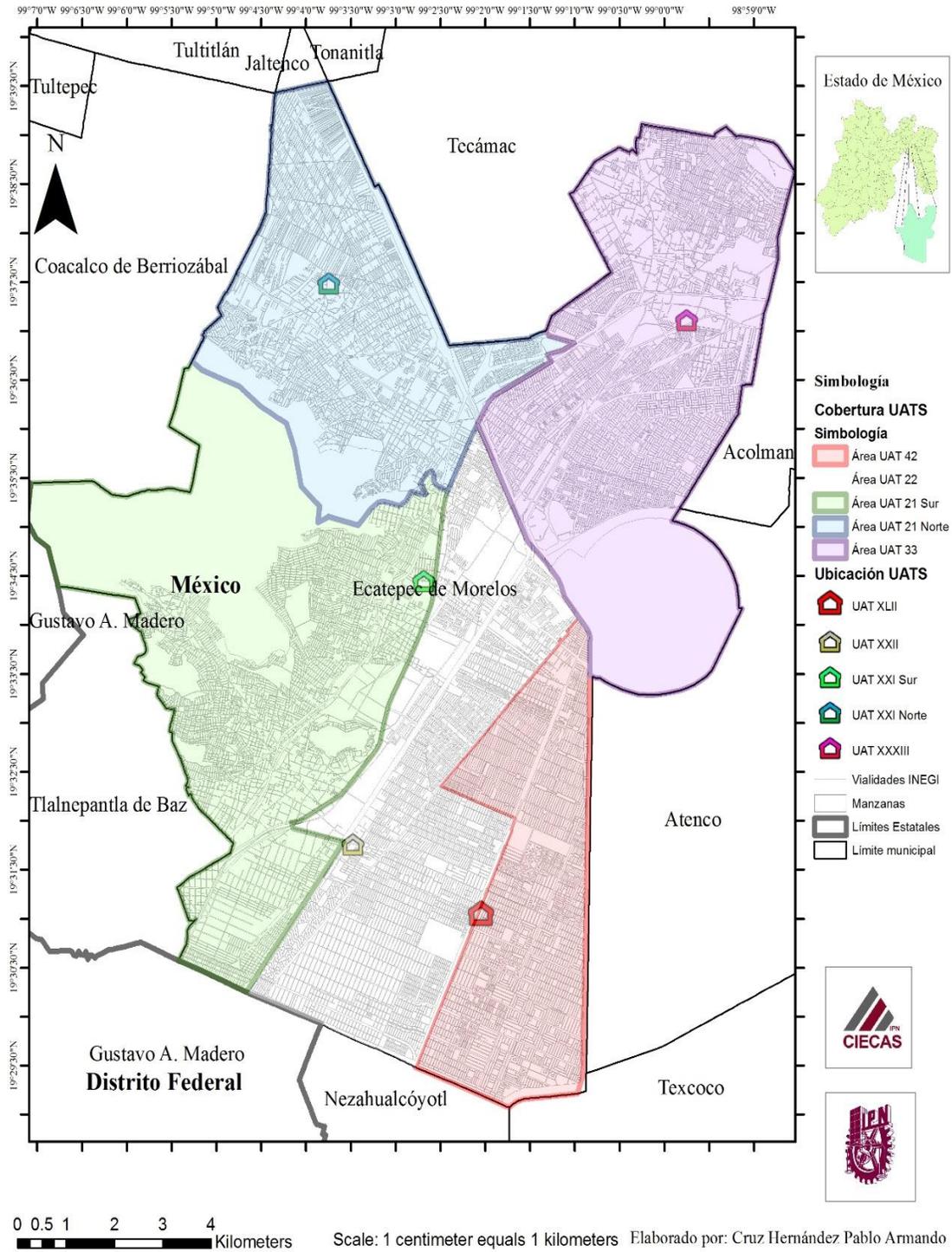
Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, en línea: <http://www.ecatepec.gob.mx/>

Figura 1. Organigrama general de la administración pública del municipio de Ecatepec, con desagregación hasta Unidades Administrativas Territoriales



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en: <http://www.ecatepec.gob.mx>

Imagen 3. Ubicación y delimitación territorial de UATS



2.3.1 Creación

Como se estableció en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 y en el artículo 70 del *Bando Municipal*, en el año de 2013 las UATs fueron creadas con los siguientes objetivos: fomentar el acercamiento y la agilización administrativa en diversas áreas y la promoción e inclusión de la participación ciudadana organizada en acciones implementadas por el gobierno a través de un contacto cercano y permanente de las unidades territoriales, con las autoridades auxiliares, como las delegaciones, sub delegaciones y los Consejos de Participación Ciudadana (Gaceta, 2013b). En cuanto a lo planteado en el artículo 70 del Bando Municipal 2013, y como se ha mencionado, las UATs contaron con el objetivo de “eficientar la prestación de servicios públicos municipales, y todos y cada uno de los trámites municipales como son: el otorgamiento de licencias de funcionamiento, autorizaciones, permisos, licencias de construcción, autorizaciones de anuncios, asesoría jurídica, regularización de la situación patrimonial de las personas, inscripción a los programas sociales, becas, asistencia en servicios médicos, quejas en contra de los servidores públicos y derechos humanos y en general de los trámites municipales” (Gaceta, 2013a). Cabe destacar que en 2015 las UATs estaban incluidas en el artículo 72 del Bando Municipal, sin cambio alguno respecto al Bando de 2013.

En las agencias territoriales es posible examinar elementos específicos para conocer los criterios utilizados en su diseño, funcionamiento, distribución y área donde brindan servicios. En este sentido surgen un par de preguntas para indagar si las características utilizadas en su creación y cobertura, efectivamente persiguieron los criterios de eficiencia planteados por la descentralización y por su marco legal. Tales cuestionamientos son ¿Cuáles fueron los criterios para establecer el número de UATs? y ¿Cómo se determinó el territorio atendido por cada una de las cinco agencias territoriales? Se identificaron cuatro aspectos diferentes pero importantes para el diseño de las agencias territoriales: el tamaño de población a la cual deben atender en su área; la extensión territorial; la accesibilidad; y la marginación por localidad.

En cuanto a densidad poblacional, se detecta una inequidad distributiva entre las agencias territoriales, asociada a su delimitación territorial. Se aprecia una notable diferencia entre la población correspondiente a las unidades XLII y, en mayor medida, la

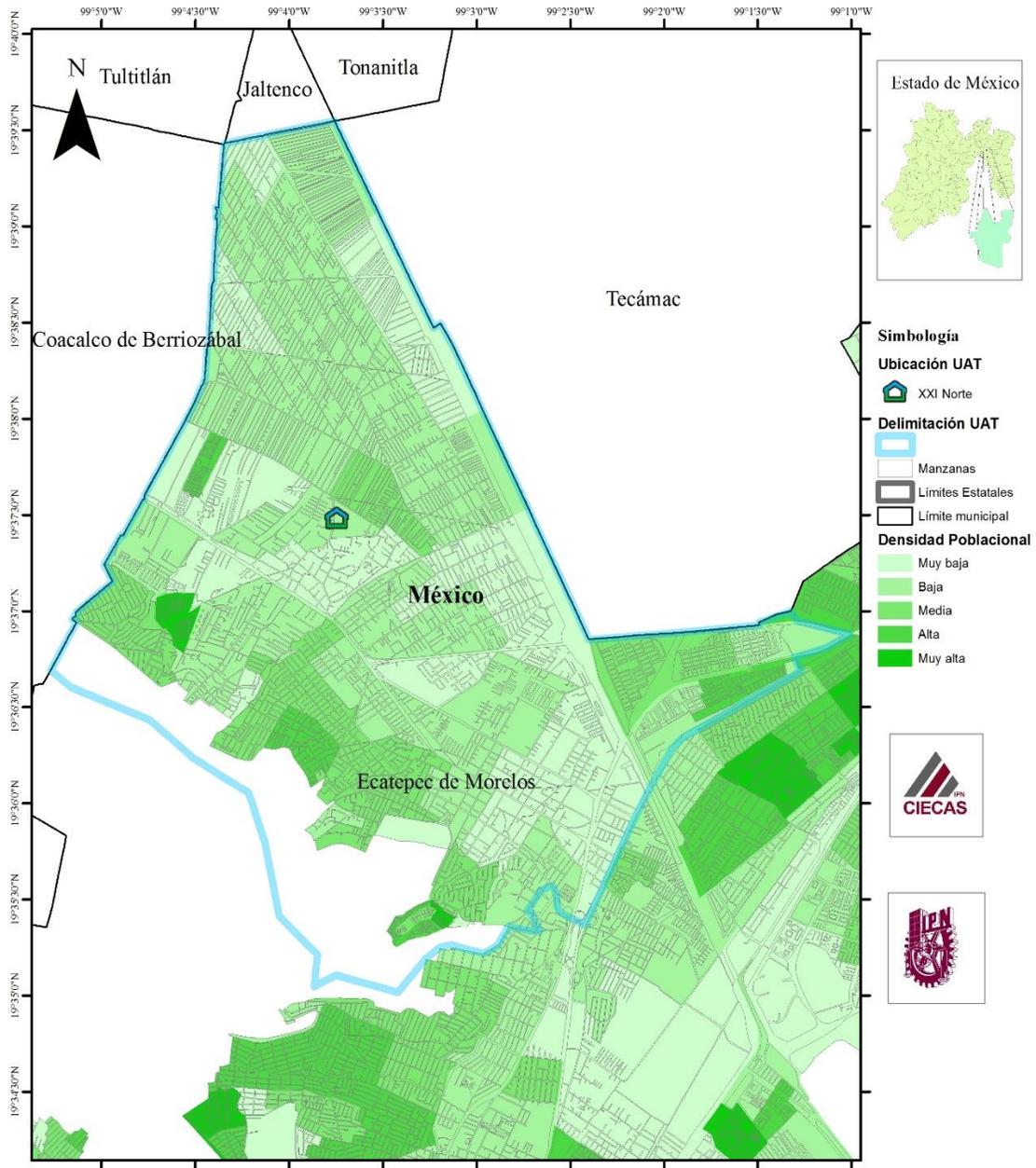
unidad XXII, con relación a sus similares, las unidades XXI norte y sur, y la unidad XXXIII (véase tabla 6 e imágenes 4, 5, 6, 7 y 8). Se puede considerar que existe un desequilibrio en la magnitud de las labores conferidas a las unidades y con esto la posibilidad de obtener menor desempeño en aquellas unidades con mayor población asignada, lo cual, pudo traducirse en un potencial descuido y desatención de las demandas ciudadanas. Esto no solo afectaría a las unidades XLII y XXII, sino también al resto de ellas, en tanto se disminuían las posibilidades de contar con organismos institucionalizados con legitimidad y capaces de generar formas efectivas de trabajo para alcanzar las metas planteadas, tal como lo harían los organismos institucionalizados expuestos por Boin y Christensen (2008).

En este sentido, se observa que los criterios bajo los cuales se establecieron la ubicación y el territorio de cada UAT, presentaron características que en vez de resolver, tienden a agravar los problemas enfrentados por organizaciones jóvenes, como los son el procuran construir una forma efectiva de trabajo, mientras se intenta obtener o mantener el apoyo de los actores clave en un ambiente volátil, con cambios constantes de prioridades, con recursos generalmente insuficientes, con objetivos diseñados y conferidos por agencias gubernamentales distintas a las propias en un corto lapso temporal, concedido como plazo para generar la capacidad de resolución de problemas y con ello demostrar la utilidad de su existencia ante los actores clave políticos y sociales (Boin y Christensen, 2008). Por ende, se observa que la distribución territorial de las agencias no respondía a un criterio de asignación de área de cobertura por densidad poblacional equitativa (véase cuadro7), evidenciando la falta de capacidad para atención ciudadana equitativa en todas las unidades.

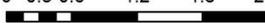
Cuadro 7. Población por Unidad Administrativa Territorial		
UAT	Población Total	%
XXI Norte	219,159	13.2
XXI Sur	326,897	19.7
XXXIII	351,071	21.2
XXII	396,178	23.9
XLII	361,710	21.8
Población total	1,655,015	

Fuente: Elaboración propia con datos por AGEBS de INEGI

Imagen 4. Densidad poblacional UAT XXI Norte



0 0.3 0.6 1.2 1.8 2.4



Kilometers Scale: 1 centimeter equals 1 kilometers Elaborado por: Cruz Hernández Pablo Armando

Imagen 5. Densidad poblacional UAT XXI Sur

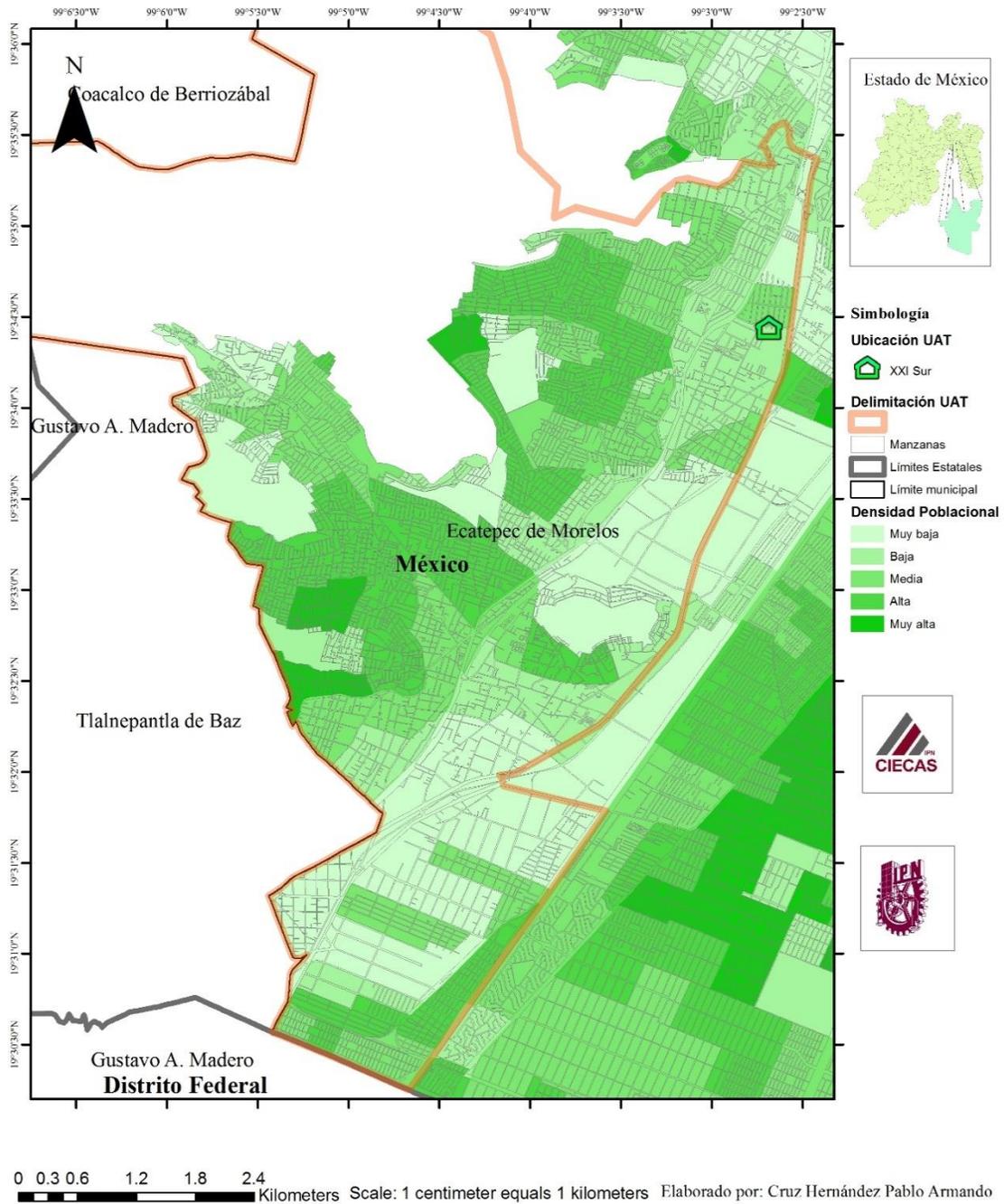


Imagen 6. Densidad poblacional UAT XXXIII

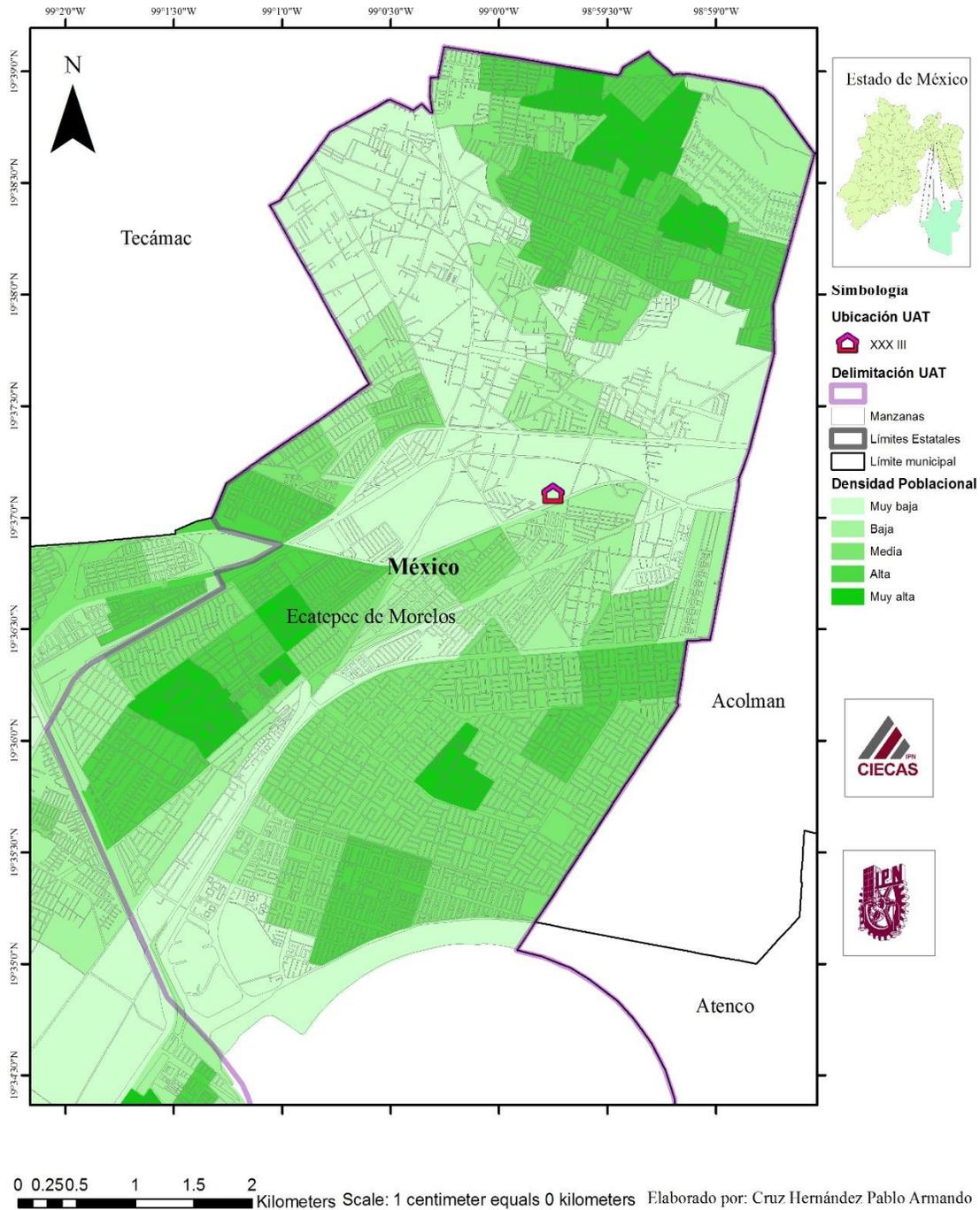


Imagen 7. Densidad poblacional UAT XXII

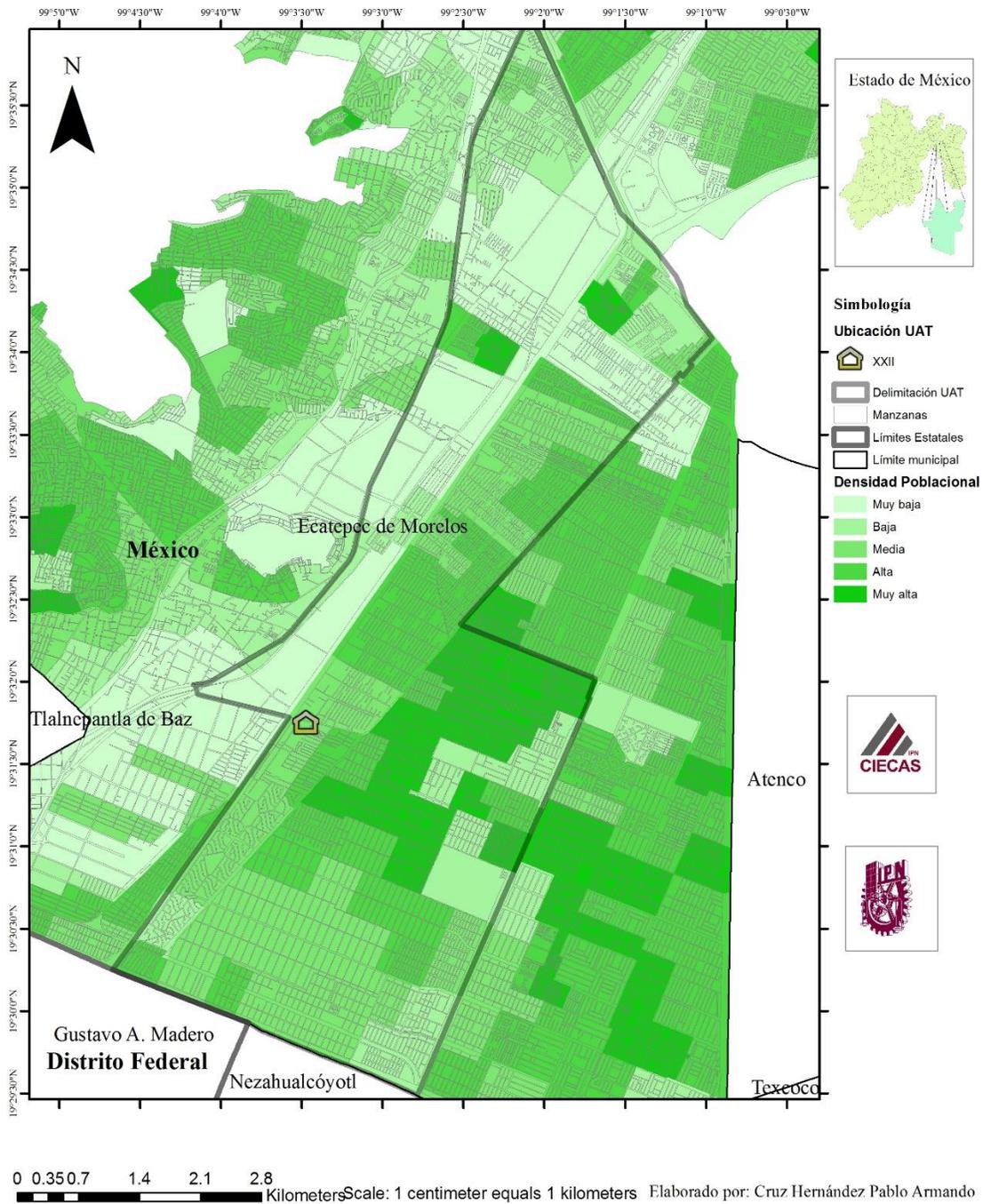
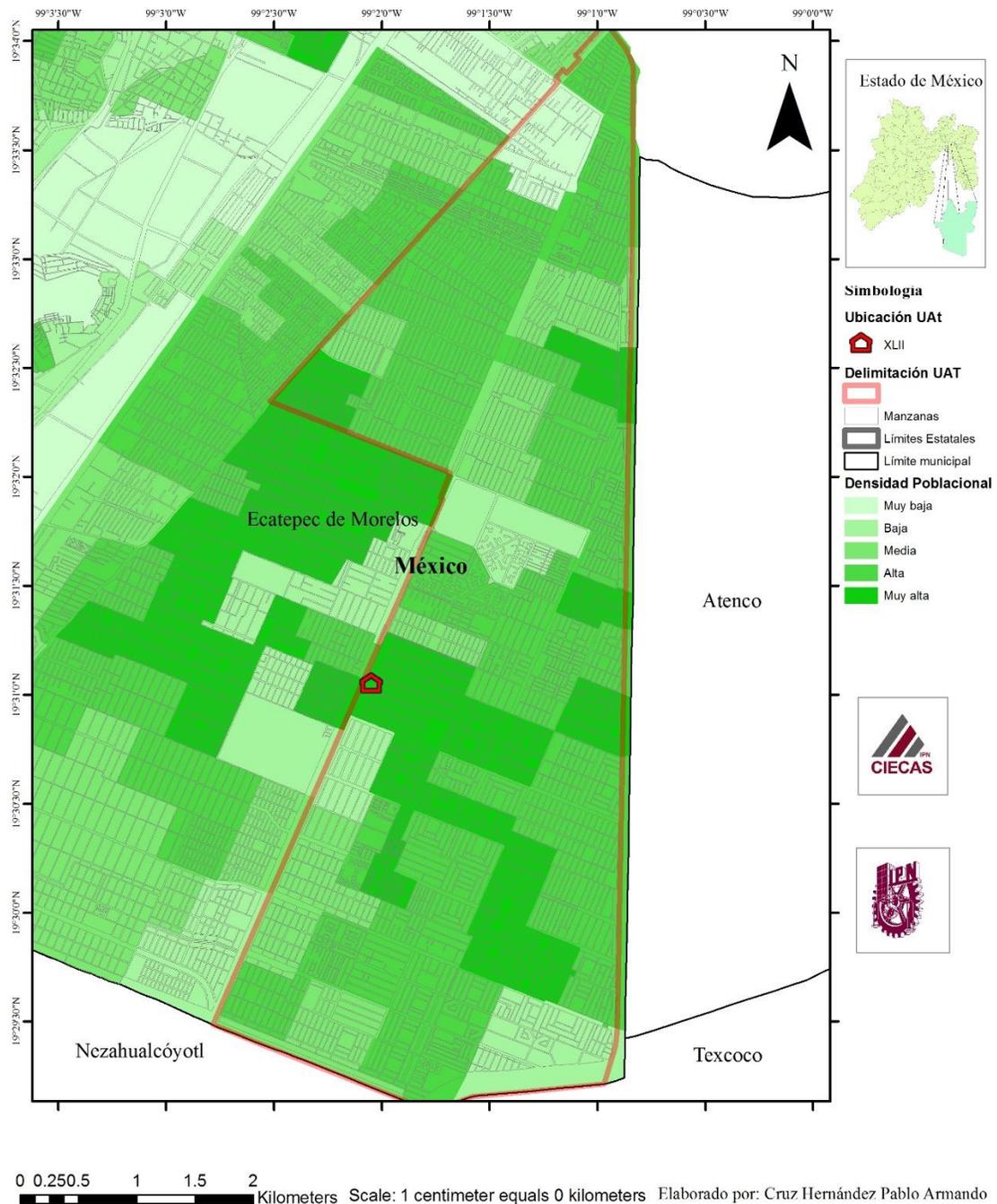
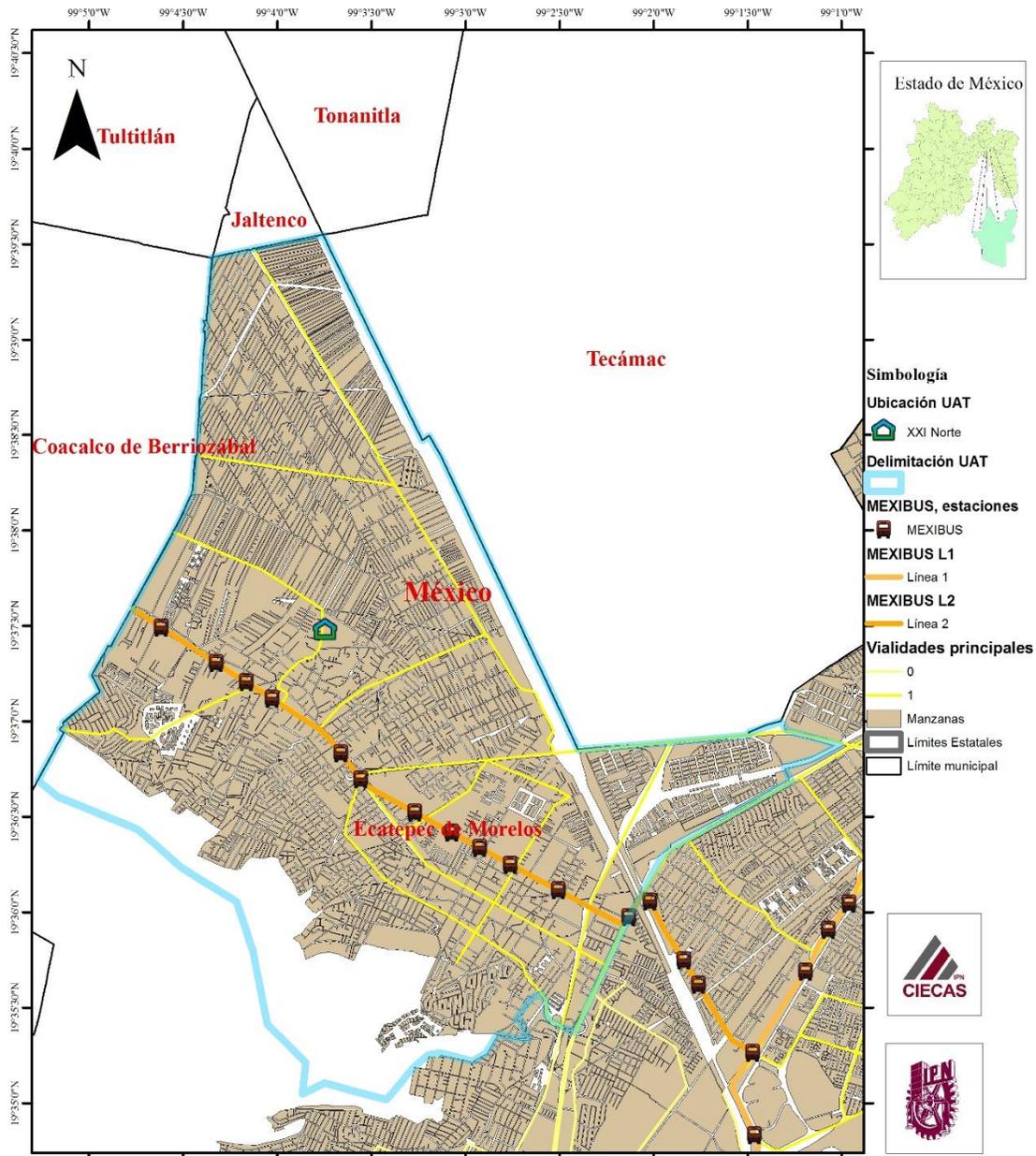


Imagen 8. Densidad poblacional UAT XLII



En cuanto a la accesibilidad, entendida para este caso como la facilidad de acceso de los ciudadanos desde su domicilio hacia las respectivas agencias gubernamentales de administración territorial por los medios y vías de comunicación disponibles, con ayuda de las imágenes 9, 10, 11, 12 y 13, se identifican diferencias sustanciales. En cuanto a transporte masivo, las unidades XXI norte, XXXIII y XLII básicamente encontraban su territorio atravesado por sistemas masivos (metro) y semimasivos (Mexibus) de transporte colectivo, lo cual permitía a sus ciudadanos acceder fácilmente a las agencias administrativas correspondientes. Empero, se observó en las unidades XXI sur y XXII, Esto genera una situación donde los ciudadanos de residencia cercana con los límites administrativos más lejanos de sus UAT debían realizar un mayor gasto y emplear más tiempo, provocando la posibilidad de considerar poco atractivo el asistir a sus unidades administrativas. Condición que socavó el adecuado desempeño de las funciones conferidas. Esta situación de accesibilidad, existe en cuatro UATs. La excepción es la XLII, la cual contó con cercanía a dos de las estaciones de la línea B del sistema de transporte colectivo metro, conectada de forma directa con la línea 1 del transporte colectivo Mexibus, por lo tanto, los ciudadanos de dicha unidad tuvieron la posibilidad descender a una corta distancia de la ubicación física de la agencia. Se puede observar que el criterio de accesibilidad tampoco permitió a los ciudadanos hacer uso de sus agencias territoriales de manera equitativa, lo cual es un indicio de la omisión en su diseño como característica que podría haber permitido acercar de forma efectiva el gobierno a la ciudadanía, así como eficientizar los servicios municipales.

Imagen 9. Vialidades y transporte público UAT XXI Norte



0 0.3 0.6 1.2 1.8 2.4 Kilometers Scale: 1 centimeter equals 1 kilometers Elaborado por: Cruz Hernández Pablo Armando

Imagen 10. Vialidades y transporte público UAT XXI Sur

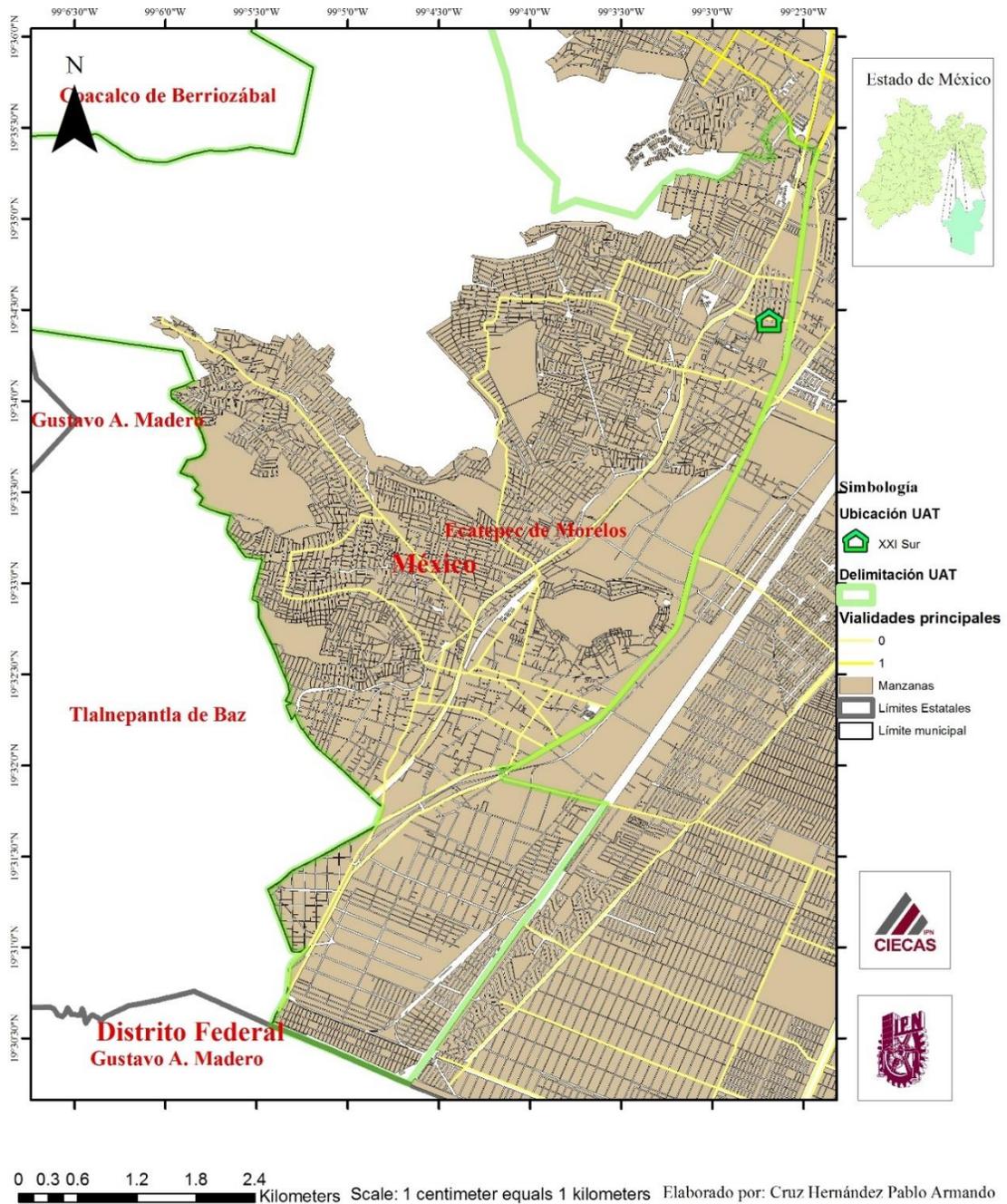


Imagen 11. Vialidades y transporte público UAT XXXIII

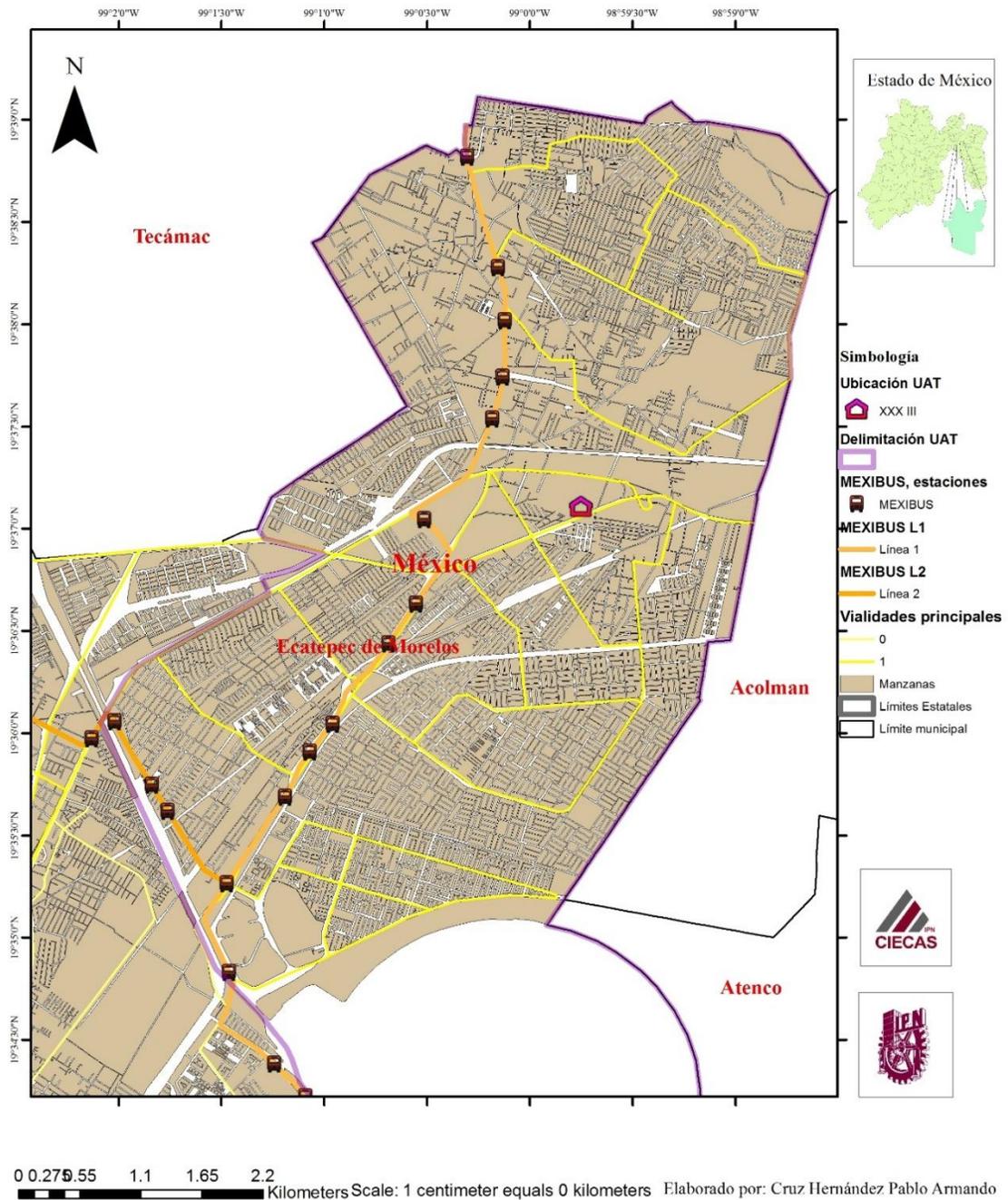


Imagen 12. Vialidades y transporte público UAT XXII

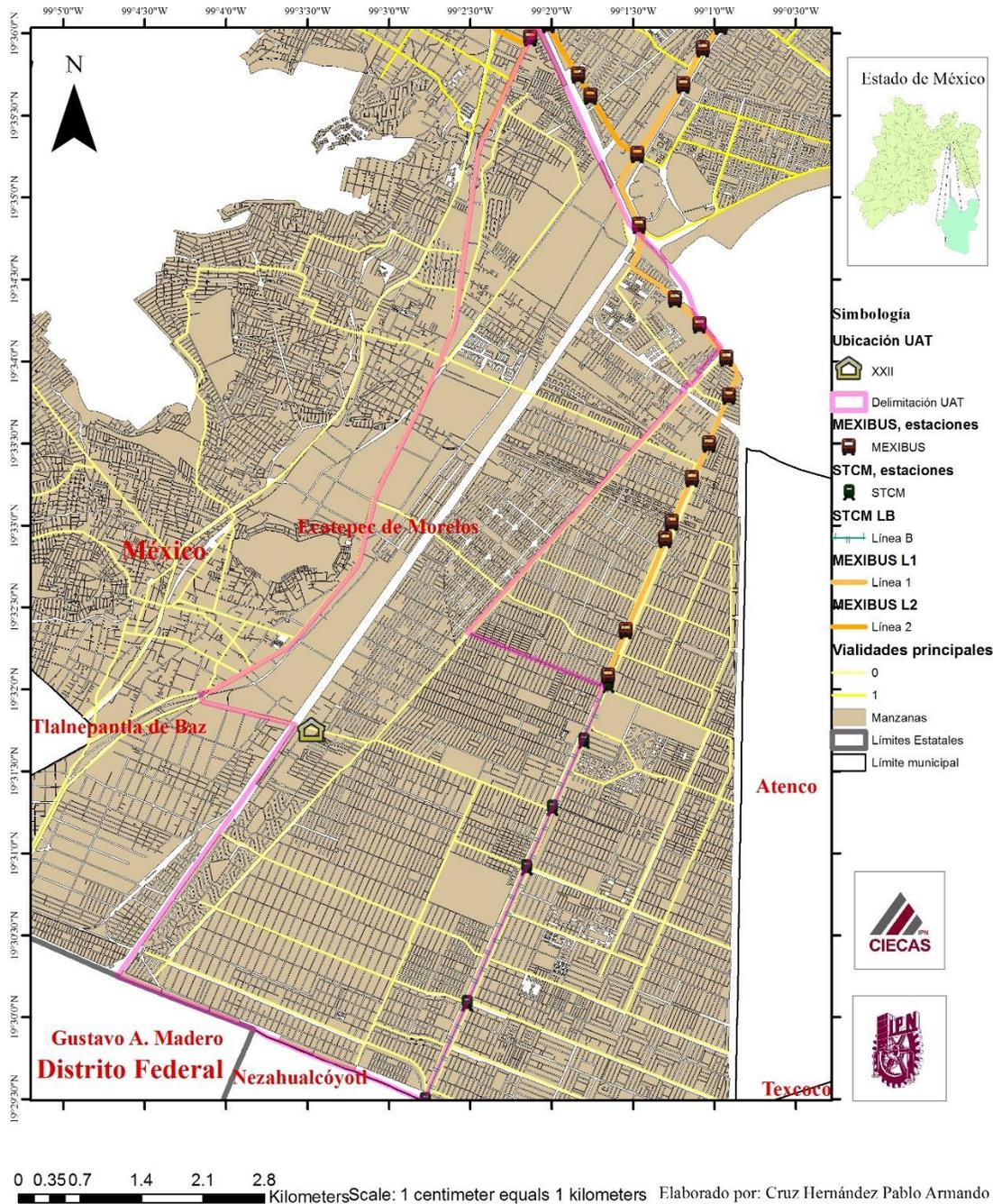
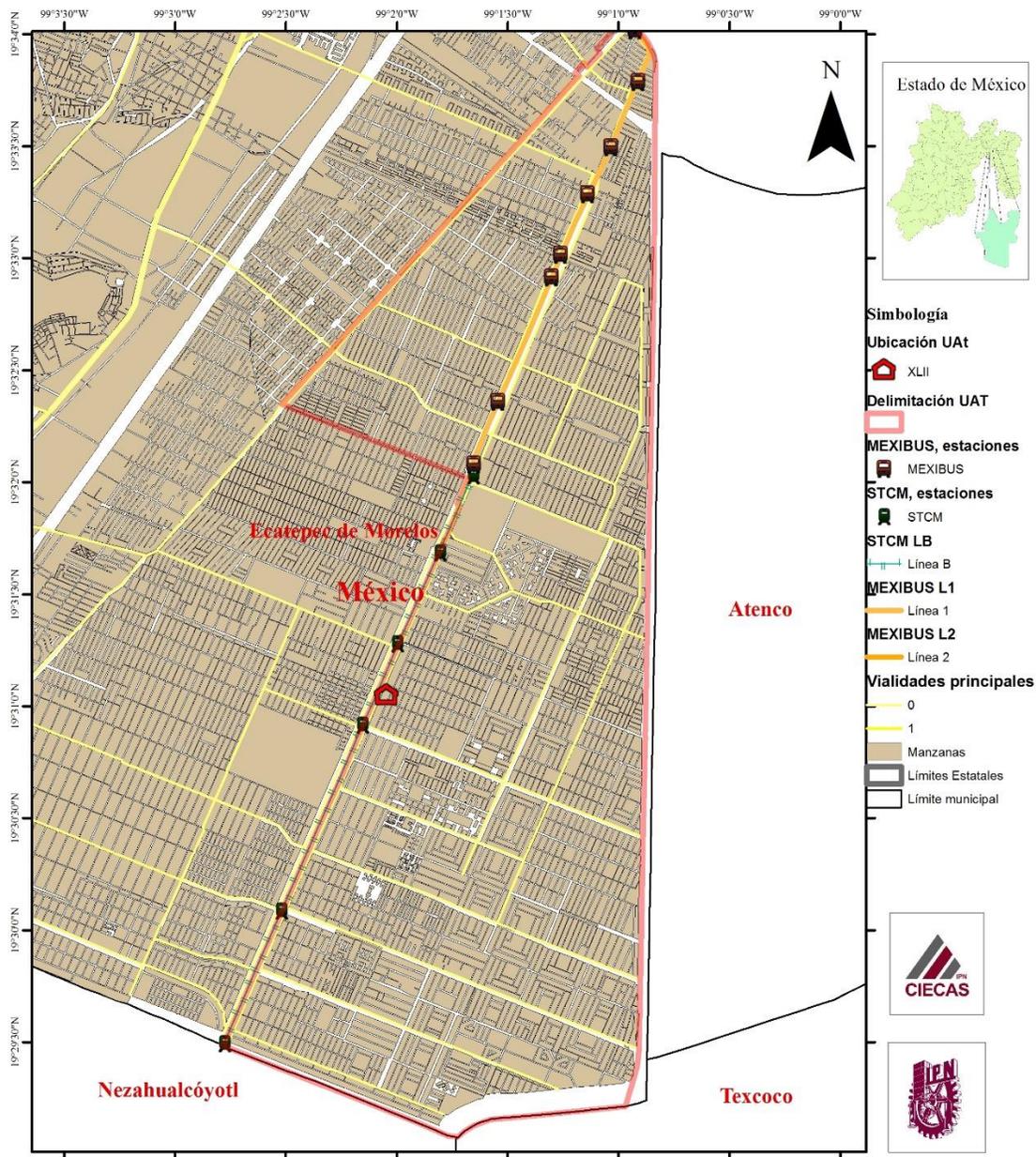


Imagen 13. Vialidades y transporte público UAT XLII



0 0.250.5 1 1.5 2 Kilometers Scale: 1 centimeter equals 0 kilometers Elaborado por: Cruz Hernández Pablo Armando

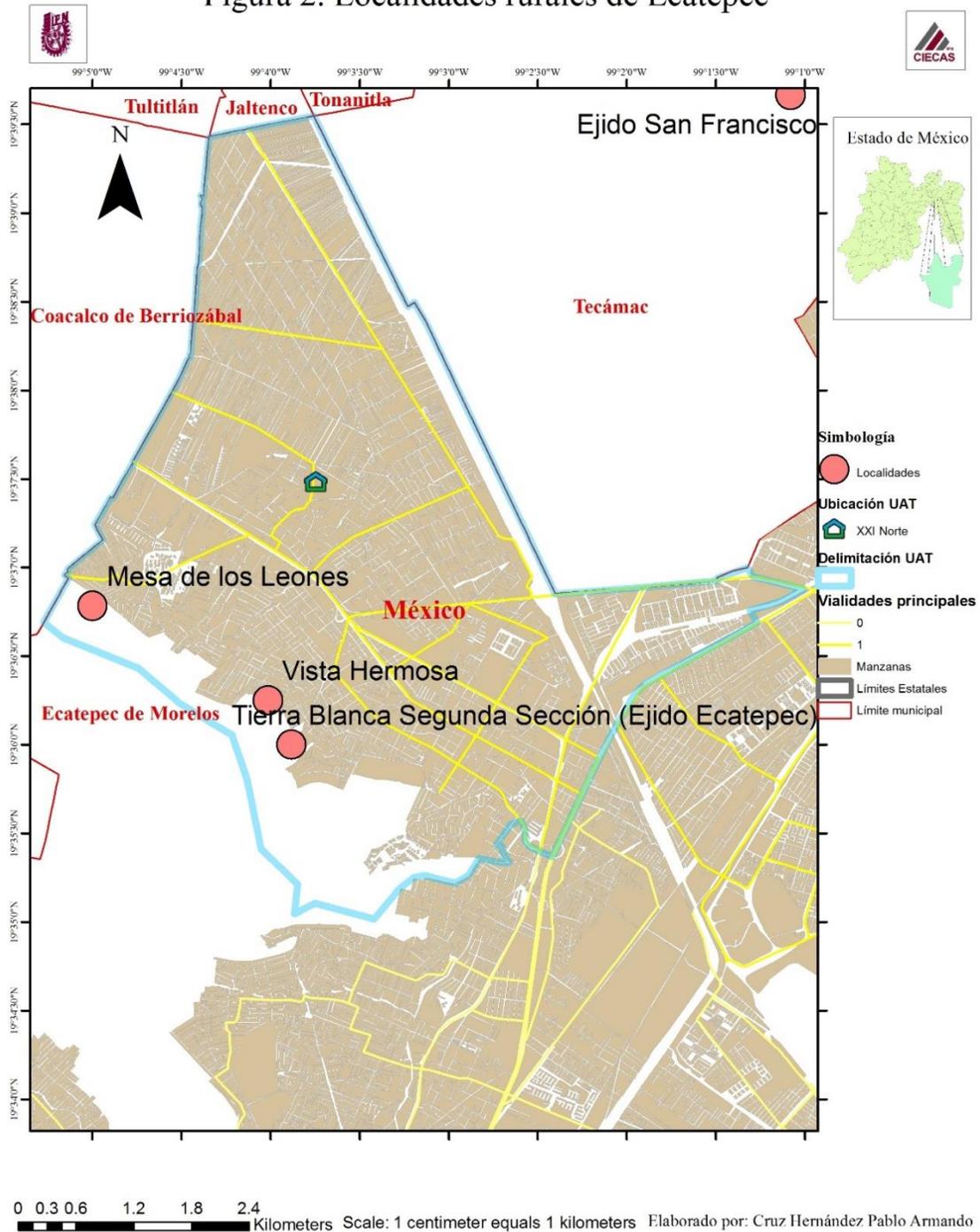
En cuanto al criterio de marginación, es prudente considerar que en Ecatepec existen cuatro localidades distintas, como se puede observar en el cuadro 8, con características específicas de marginación, entendida esta como un fenómeno multidimensional y estructural originado por el modelo de producción económica, una desigual distribución del progreso y asociada a la carencia de oportunidades sociales o la posibilidad de generarlas, así como relacionada con las privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios básicos para el bienestar, resultando esto en un estatus de vulnerabilidad social (CONAPO, 2013). De dichas localidades, tres cuentan con mayor índice de marginación y se encuentran al norte del municipio, en el territorio de la UAT XXI Norte (véase figura 2).

Cuadro 8. Marginación del municipio de Ecatepec por localidades						
Entidad	Municipio	Localidad	Población total	Viviendas particulares habitadas	Índice de marginación	Nivel de marginación
Estado de México	Ecatepec	Ecatepec	1655015	412132	-1.36	Muy bajo
		Mesa de los Leones	578	151	-0.09	Alto
		Tierra Blanca	480	108	-0.37	Alto
		Vista Hermosa	34	10	-0.31	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Nacional de Población

Considerando que una de las atribuciones conferidas a las unidades territoriales se refirió a eficientar la prestación de los servicios públicos, uno de los cuales es el agua potable en domicilio, y el no contar con el servicio contribuye al aumento del índice de marginación, según lo considerado por CONAPO (2013), es prudente conocer que la agencia gubernamental descentralizada encargada del suministro de agua, es la llamada *Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (S.A.P.A.S.E)*, por lo que podría concebirse como fuera del alcance y competencia de las UAT dicho servicio. Sin embargo, como se planteó en el *Plan de Desarrollo*, una de las principales características de creación de las UAT, era acercar el gobierno a la ciudadanía y fomentar la participación ciudadana, por ende podía esperarse en tales organismos una intervención en materia del servicio aludido, colaborando con la agencia SAPASE.

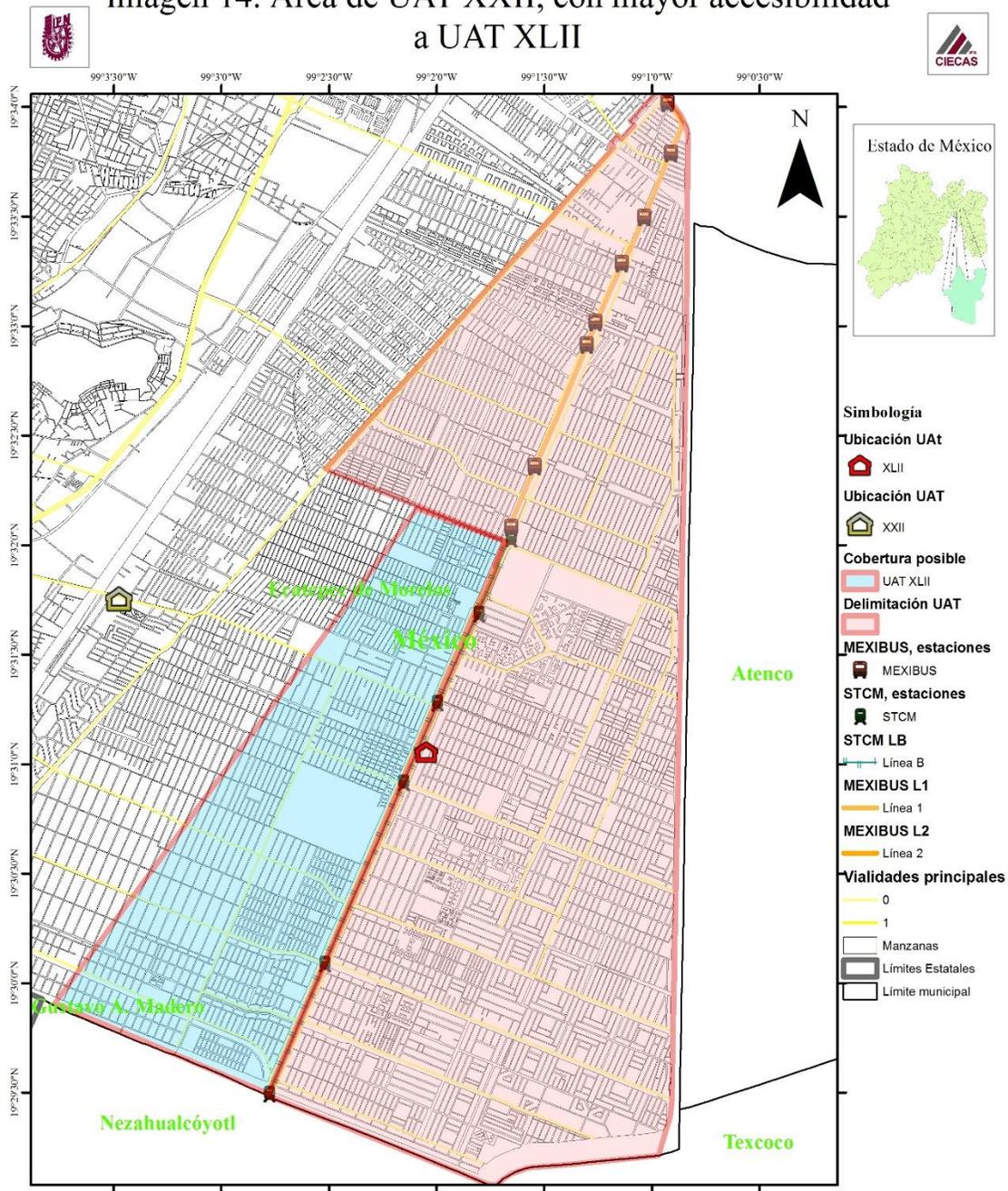
Figura 2. Localidades rurales de Ecatepec



Como se ha examinado (ver figura 2) se aprecia en los criterios de diseño de las UATs, una falta de consideración por aquellas localidades donde la población tiene problemas de accesibilidad a dichos organismos. Entonces se presenta un escaso acercamiento de aquella población en situación de marginación con su agencia territorial y, por ende, una disminución de la posibilidad real de las unidades para hacer más eficientes los servicios y los trámites municipales, así como de fomentar la participación ciudadana y ayudar a identificar y disminuir la marginación de tales localidades. Se aprecia en la distribución y área de competencia de las agencias que el criterio de marginación tampoco estuvo previsto en su diseño; es decir, diseñar la cobertura y cantidad de unidades territoriales en función de las necesidades y no guiados por los distritos electorales locales.

Por otra parte, en cuanto al aspecto de extensión territorial, como se mencionó en el capítulo primero, los ciudadanos deben ser concebidos como parte de los actores importantes a considerar por la organización, en tanto cuentan con la capacidad de brindar la información necesaria para responder a los cambios presentados en el contexto, coadyuvar a la elaboración o modificación de planes u objetivos, o pueden ser concebidos como actores de importancia con posibilidad de interrumpir, obstaculizar o colaborar y fomentar los esfuerzos de las unidades para alcanzar las metas conferidas. No obstante, a pesar de ser portadores de dichas capacidades y conforme a la extensión y distribución territorial atribuida a cada unidad, se identificó una clara dificultad para incluirlos como actores clave de sus unidades, debido a la lejanía física presentada entre los residentes encontrados en los límites más alejados de las unidades, con las agencias territoriales, especialmente en los casos de las unidades XLII, XXI sur y XXII, en las cuales se logró observar una mayor facilidad de los habitantes de la unidad XXII para contactar a la agencia territorial XLII (véase imagen 14). De la misma manera, algunos de los ciudadanos de la unidad XXI sur, para ponerse en contacto con la unidad XXII (véase imagen 15), así como por los habitantes de la unidad XXII para establecer contacto con el gobierno a través de la agencia territorial XXI Sur (véase imagen 16).

Imagen 14. Área de UAT XXII, con mayor accesibilidad a UAT XLII



0 0.250.5 1 1.5 2 Kilometers Scale: 1 centimeter equals 0 kilometers Elaborado por: Cruz Hernández Pablo Armando

Imagen 15. Área de UAT XXI Sur, con mayor accesibilidad a UAT XXII

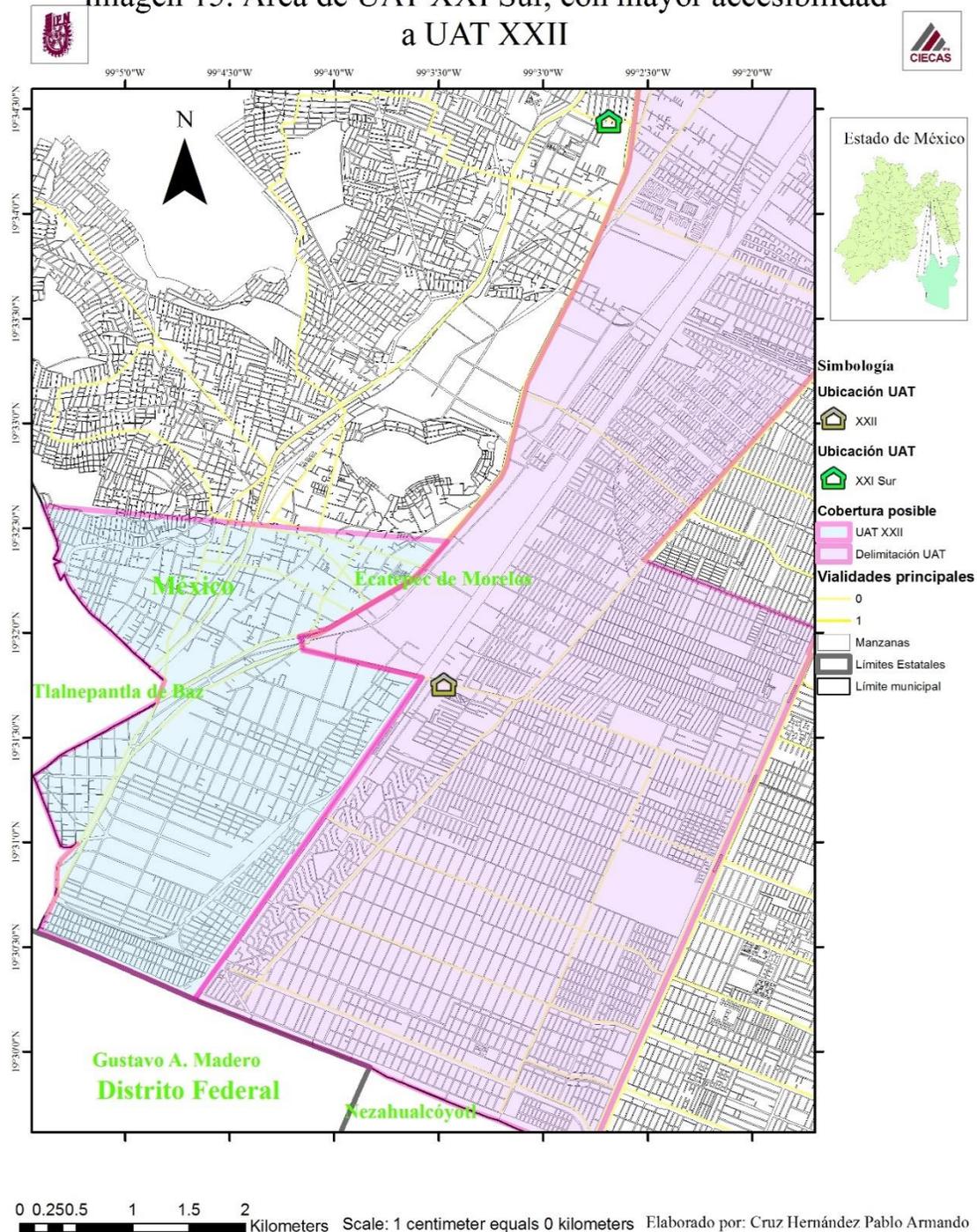
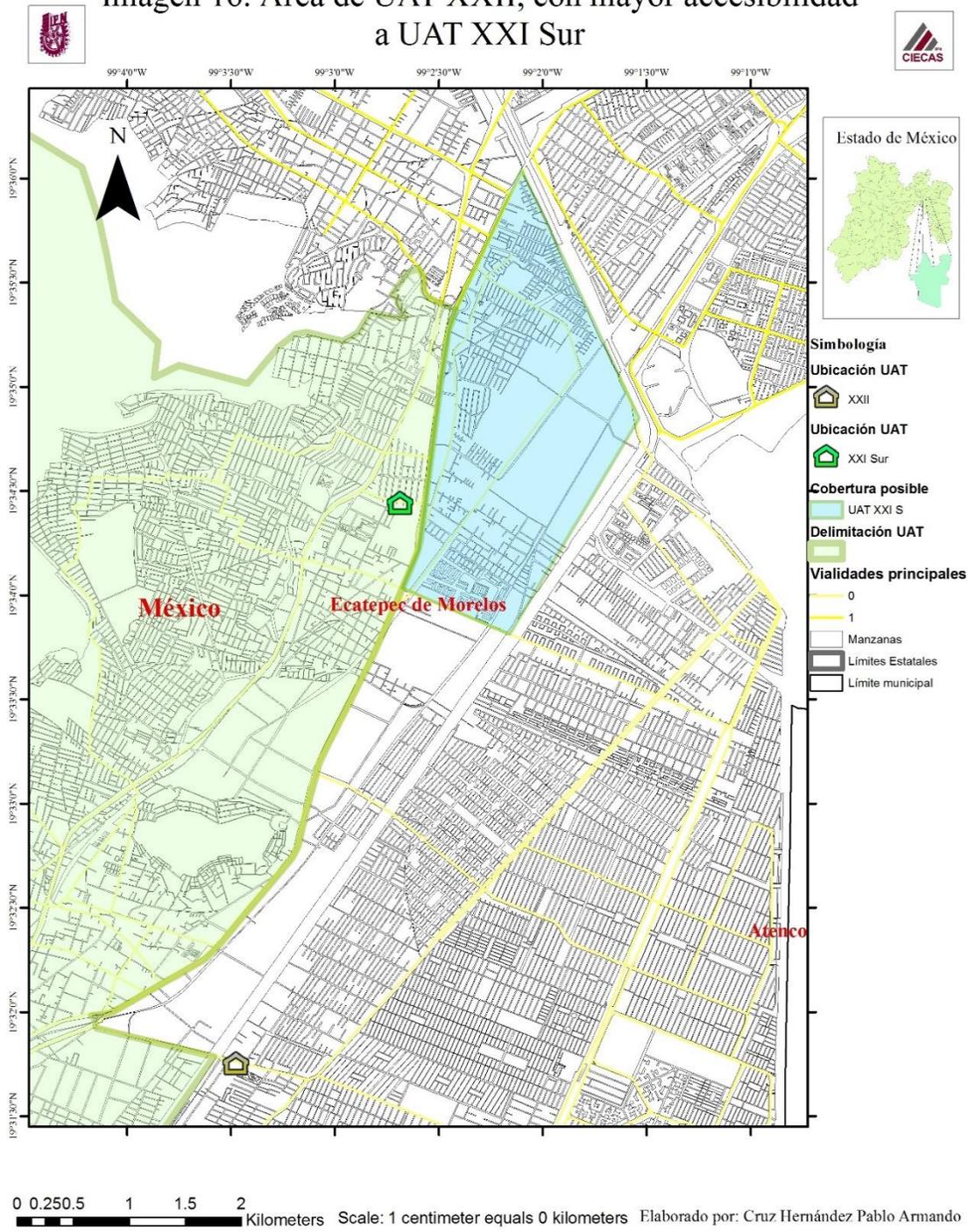


Imagen 16. Área de UAT XXII, con mayor accesibilidad a UAT XXI Sur



Los límites establecidos, se percibieron como factor de desapego de las unidades con su ciudadanía, con lo cual se generaba un distanciamiento de magnitud similar entre los actores clave sociales con las unidades administrativas y, por ende, una probable reducción de las posibilidades para incluir a los actores ciudadanos en los procesos de planeación o modificación de acciones para la satisfacción de necesidades en un contexto turbulento, para generar un desempeño y eficiencia adecuados, para llevar a la organización hacia su institucionalización o inclusive para ser aceptadas como entes funcionales de resolución de problemas por parte de la ciudadanía y los actores clave políticos. Por ende, el aspecto de extensión territorial y área de competencia por unidad administrativa, puede concebirse como inadecuado, en tanto los territorios no sólo no contaron con uniformidad, ni buscaron un apego verdadero de la ciudadanía con las agencias, sino los diferentes tamaños contribuyeron a generar inequidad en los aspectos de densidad poblacional y accesibilidad.

Conforme lo expuesto, es importante elaborar un par de cuestionamientos, si, como se planteó anteriormente, el objetivo de la descentralización es el acercamiento del gobierno a la ciudadanía, la eficientización de los servicios gubernamentales, la transferencia de funciones, el fomento de la democracia y la apertura e inclusión de los organismos de nivel bajo en la jerarquía a participar en el diseño de políticas ¿Cómo especialización horizontal de las UATs contribuyó al cumplimiento de tales objetivos? y ¿Cómo afectó dicha distribución territorial a los procesos de institucionalización y legitimación?

Como resultado de las características territoriales presentadas sobre la cobertura de las UATs, se elabora una conclusión sobre la manera en cómo fue designada el área de trabajo para cada unidad territorial, tomando en cuenta la subdivisión elaborada en la unidad XXI. En el trabajo de georeferenciación, se logró observar la correspondencia del área conferida a cada UAT, con la delimitación de los distritos electorales locales, por lo cual fue coincidente el nombre asignado a las agencias territoriales con los distritos locales electorales, incluyendo a las unidades del distrito XXI, que por su tamaño fue subdividido en dos partes y se les asignan los calificativos de norte y sur para su distinción. Así, los criterios utilizados en su creación y delimitación, parecen haber respondido más a razones electorales, en tanto concordaron con los distritos electorales locales, o a una falta de

planificación adecuada por no haber elaborado un análisis para la selección de los criterios más adecuados para el funcionamiento de las agencias territoriales. Esta problemática suele encontrarse en las agencias centrales de un solo propósito y es que “mientras que la organización con un solo propósito parece haber surgido como la nueva ortodoxia administrativa, hay mucho desacuerdo y gran confusión y ambigüedad institucional entre líderes políticos y administrativos acerca de cómo organizar las agencias centrales y las autoridades de supervisión horizontal y vertical, así como también en lo concerniente a cómo organizarlas geográficamente” (Christensen y Laegreid, 2005: 574).

Las UATs operaron durante tres años, y de una u otra manera desarrollaron algunas prácticas efectivas para la resolución de problemas, pero no lograron convertirlas en normas y reducir la incertidumbre en la organización, lo cual habría contribuido a su institucionalización, como lo sostienen Boin y Christensen (2008), respondiendo tanto a las demandas de los actores clave ciudadanos y políticos, como dando respuesta a los posibles cambios contextuales en el tiempo. Durante su existencia, las UATs se podrían haber planteado dos escenarios a seguir. Primero, llevar a cabo una reconstrucción planificada de las unidades territoriales, considerando la delimitación territorial y utilizando criterios que les permitirían responder a las demandas y necesidades ciudadanas de manera óptima, respondiendo al mismo tiempo a los actores clave, sean sociales o políticos, así como sistematizando los conocimientos generados durante su periodo de funcionamiento, además de facilitar un acercamiento real con la ciudadanía. Segundo, continuar laborando de la misma manera, pero considerando aquellos aspectos que les permitan obtener un grado de institucionalización, como lo es la valoración de la ciudadanía como actor fundamental en los procesos gubernamentales, lo cual a su vez podría haber contribuido a fomentar la superación del modelo de un Estado supermercado, donde se pone énfasis en la eficiencia y la buena calidad de los servicios y se concibe a la ciudadanía como consumidora o cliente, para pasar a un modelo donde se considerara también la participación de los actores para la conformación de un sistema democrático estable, responsable y capaz brindar limitaciones a los líderes políticos (Christensen y Laegreid, 2005).

2.3.2 Operación

En lo referente al trabajo cotidiano desempeñado por las UATs durante su existencia, se observó una poca o nula relación con los principales objetivos establecidos en el bando municipal y en el plan de desarrollo, los cuales debían dirigirlas. Según información recabada en los expedientes de medios de comunicación, así como a través de trabajo de campo y entrevistas a actores clave, las unidades fungían como: centros operacionales de programas públicos; centros de distribución de programas públicos; y mediadores y pacificadores de la participación ciudadana.

Como centros operacionales de programas públicos. Como la mayoría de las tareas desarrolladas por las UATs estaban dirigidas a cumplir con dos programas municipales llamados “Ecatepec te queremos verde” y “Ecatepec te queremos más limpio”², algunos de los trabajos desempeñados fueron: rehabilitar las áreas verdes del municipio por medio de la recolección de árboles utilizados en el periodo navideño; brindar mantenimiento a los espacios públicos, el sistema de drenaje, las calles y los parques públicos; organizar e implementar campañas de limpieza con la comunidad. También las instalaciones de las UATs fueron utilizadas para instalar módulos electrónicos para la denuncia criminal; módulos electrónicos para adquirir gratuitamente un seguro contra el robo en transporte público; buzones de quejas, sugerencias o felicitaciones; pero también como lugares para proveer a los ciudadanos de algunos servicios médicos básicos, como lo son los certificados médicos; además de lugares donde se recibían autos patrulla para la policía local (NEM, 2013a; NEM, 2013b; NEM, 2013c; NEM, 2013d; NEM, 2014a; NEM, 2014b; NEM, 2014c; NEM, 2014d; NEM, 2015a; Fernández, 2013; OEM, 2013; Salinas, 2014; Solís, 2014; Periferia, 2015).

Como centros de distribución de programas públicos. Durante sus tres años de existencia, las UATs fungieron como centros promotores y distribuidores de programas públicos del gobierno Federal y apoyados por el gobierno estatal como canasta mensual de frutas y verduras; canasta básica de alimentación; programa 100 años y más; seguro para madres solteras; programa de empleos temporales (NEM, 2013e; NEM, 2013i; NEM, 2014b; NEM, 2014e; NEM, 2015a; Radio Trece, 2013; IPOMEX, 2014).

² Programas públicos creados para ayudar al cumplimiento del objetivo del programa federal llamado “Limpiemos nuestro México”.

Finalmente, como mediadores de problemáticas y pacificadores de la participación ciudadana, las UATs, debido a la cercanía y contacto inmediato con la ciudadanía, fueron uno de los primeros actores políticos y administrativos de contacto, con la tarea de lidiar, negociar y pacificar cualquier reclamo ciudadano, o demandas de cualquier tipo. A través de la investigación documental y de campo, se identificó que las UATs además de los objetivos establecidos legalmente, realizaron la tarea de control de la mayor cantidad de la participación ciudadana para usarla en proyectos electorales y controlar los reclamos.

Es importante señalar que, aunque las UATs deberían colaborar en hacer más eficiente la administración pública, nunca fueron consultadas sobre aspectos como la distribución de los servicios públicos, a pesar de que su cercanía con la gente les generaba información de primera mano sobre las necesidades de las comunidades. Así, estas agencias gubernamentales no eran capaces de decidir dónde brindar los servicios, cómo hacerlo, o el tipo de servicios que la ciudadanía más necesitaba, como consecuencia de que el gobierno nunca delegó completamente ningún servicio a las UATs, como puede ser visto en los medios de comunicación, cuando en múltiples ocasiones el alcalde decidía dónde y cuáles servicios proveer (NEM, 2014g; NEM, 2015b; NEM, 2015c; NEM, 2015d). Los servicios y los programas públicos eran siempre manejados por el gobierno central del municipio, por ende, las UATs eran utilizadas únicamente como intermediarios de servicios públicos sin facultades o poderes reales. Más aún, como argumentó un miembro de un partido político de oposición (Villa, 2015), según fue reportado por los medios de comunicación (Rodríguez, 2013) y como fue observado en el trabajo de campo, las UATs eran utilizadas únicamente como instrumentos para manipular los programas públicos, los servicios públicos y la participación ciudadana con el objetivo de ganar mayor poder político y para hacer lucir bien las acciones del gobierno central, en especial al presidente municipal de Ecatepec quien, a través de sus redes de poder, procuraba que las UATs brindaran programas y servicios públicos en lugares donde consideraba prioritario y benéfico para su persona. De esta manera, es posible afirmar que desde el principio de su existencia, las UATs no tuvieron la posibilidad de cumplir con los objetivos establecidos. Pero aún más importante, es que esas organizaciones no iban a lograr adaptarse a los cambios sociales y políticos, en tanto su trabajo verdadero consistió primordialmente en ayudar a la imagen del alcalde ante su partido político y la ciudadanía.

2.3.2.1 El vínculo de las UATs con los consejos de participación ciudadana de Ecatepec.

Uno de los aspectos claves que debía haberse considerado para el adecuado funcionamiento e institucionalización de las unidades territoriales, es la ciudadanía. En los municipios del estado de México existen unas figuras ciudadanas de participación y representación ciudadana, conocidas como los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), reguladas por un marco legal estatal y municipal. Ellas mantuvieron relación con las UATs. Por lo tanto, a continuación se examina su marco legal y su relación con las UATs.

En el Estado de México existe un reconocimiento a la importancia de la participación ciudadana, a través de la creación de mecanismos e instancias legales como los Consejos de Participación Ciudadana. Según lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México vigente en 2015, en el capítulo primero del título tercero, en su artículo 48, fracción XIV, se establece la responsabilidad del ayuntamiento sobre la integración y funcionamiento de los consejos, mientras en el capítulo quinto del título tercero y en su artículo 64, se menciona la posibilidad de que el gobierno municipal pueda auxiliarse de los consejos, con el objeto de realizar un eficaz desempeño de sus funciones. En el mismo capítulo se establece su funcionamiento como órganos de colaboración y comunicación entre la comunidad y las autoridades para posibilitar la participación de la ciudadanía en la elaboración, cumplimiento y modificación de planes y programas municipales, así como en la supervisión de los servicios públicos. Por último, en el artículo 82, capítulo séptimo, de la misma ley, se alude a los consejos como posibles integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, la cual tiene, según su artículo 83, las atribuciones de proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación del Plan de Desarrollo; la consolidación de un proceso permanente y participativo de planeación para la resolución de problemas municipales; la formulación de recomendaciones para el mejoramiento de la prestación de servicios y administración municipal; realizar estudios y captar información para el cumplimiento de sus atribuciones; proponer a las autoridades municipales la realización de obras, la creación de nuevos servicios públicos, o el mejoramiento de los existentes; proponer al cabildo su reglamento interior; entre otras (Gaceta, 1992).

En el nivel municipal, el Consejo de Participación Ciudadana (COPACI), se encuentra regido, en primera instancia, por el Bando Municipal de Ecatepec (Gaceta, 2015), en tanto en su artículo 12, en la fracción décima y veinticuatroava, se menciona por finalidad del gobierno municipal, la promoción y organización de la participación de los ciudadanos de manera individual o grupal, como el caso de los COPACI, conforme los términos establecidos en el Reglamento de Participación Ciudadana, con el objeto de incluir tal participación en el diseño, ejecución, instrumentación y evaluación de los planes y programas municipales. A su vez, el artículo 41 del bando contempla a los consejos como órganos de representación entre la ciudadanía y el gobierno municipal para la promoción de la participación, la gestión social y el resguardo de los bienes inmuebles utilizados en beneficio de la ciudadanía.

Por su parte, el Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Ecatepec, vigente en 2015, en su artículo 27, fracción séptima, marca la responsabilidad de los COPACI sobre la entrega de un plan de trabajo anual sobre su gestión, ante la Dirección de Gobierno municipal, la cual, según lo indicado en la fracción octava del mismo reglamento, deberá brindar la ayuda necesaria para el cumplimiento de los planes propuestos por los consejos. Asimismo, en el artículo 37 del mismo reglamento, se alude a los consejos como responsables de servir de enlace entre el gobierno y ciudadanía, ayudar a elaborar y supervisar los planes y programas gubernamentales, así como incentivar el fortalecimiento de los lazos de solidaridad vecinal y el espíritu cívico social. Este marco legal se aplica a través de la Dirección de Gobierno, la cual, se encarga de acercar la administración pública a la ciudadanía de manera que las agencias territoriales se convirtieron por un tiempo en el primer vínculo de contacto entre el gobierno y la ciudadanía.

Las UATs, conforme a lo establecido en la convocatoria 2013-2015 para la elección de consejos de participación ciudadana, delegados y subdelegados emitida en 2013 por el H. Ayuntamiento de Ecatepec, tuvieron su primer acercamiento con la ciudadanía, al fungir como organismos dependientes de la Dirección de Gobierno, pues en sus instalaciones se recibieron los Consejos Distritales para llevar a cabo los procesos electorales de integración de COPACI de cada uno de los distritos electorales locales.

En el trabajo de campo se logró identificar una relación natural entre las agencias territoriales y la ciudadanía, a razón de haber surgido como organismos prestadores de servicios municipales y de fomento a la participación ciudadana. También se apreció que los integrantes de los COPACI contaron con la posibilidad de acudir a las agencias para exponer y demandar la solución de las necesidades de sus comunidades o para solicitar ayuda en el cumplimiento de sus planes de trabajo. No obstante, es prudente señalar que así como los COPACI en el marco legal contaron con la posibilidad de ponerse en contacto con la administración pública municipal, sea de forma directa o a través de las agencias territoriales, en la práctica las unidades territoriales se encontraron con limitantes causadas por la distribución señalada en su delimitación territorial. Por lo tanto, la intención de acercamiento gubernamental a través de las agencias territoriales, no se cumplió cabalmente.

2.3.3 Terminación

Con lo expuesto, puede afirmarse que desde su diseño y durante su existencia, era poco probable que las UATs cumplieran con los objetivos establecidos tanto en el plan de desarrollo, como en el bando municipal, pues estas organizaciones estaban diseñadas de una manera donde la ciudadanía iba a enfrentar problemas para establecer contacto con sus unidades; sin consideración de las normas, valores, formales e informales de la ciudadanía, sin consideración del medio ambiente, de las características del territorio pero tampoco de los actores clave internos y externos; sino que fueron diseñadas sólo para ser utilizadas como centros operacionales y de distribución de los programas públicos y como mediadores de problemas y pacificadores de la participación ciudadana.

Posiblemente el verdadero objetivo de su creación fue el de generar ascendencia política entre la ciudadanía y a través de la manipulación de los programas y servicios públicos, en lugar de ser pensadas como organismos para reducir la brecha entre el gobierno y la ciudadanía, para ayudar a hacer más eficiente la administración pública y la provisión de servicios públicos. Quizás, era poco probable en tales organizaciones la adquisición de características institucionales o siquiera la posibilidad de sobrevivir a los cambios políticos, lo cual dio como resultado un continuo cuestionamiento de su desempeño por diferentes actores y fuerzas políticas.

Con esto, para el año de 2016 los políticos electos para integrar la nueva administración decidieron remover aquellas organizaciones de la administración pública, provocando un posible desperdicio de recursos invertidos, así como del aprendizaje adquirido durante su existencia y esto porque, como fue expuesto por actores clave como miembros del cabildo, de la presidencia y ex empleados personal de las UATs, la mayor parte de sus integrantes no tuvo cabida en la nueva administración.

Pero ¿cuáles fueron los factores principales involucrados en la decisión de remoción de las UATs? Al responder, debe considerarse que las UATs, como organizaciones de reciente creación pudieron haber disfrutado de un periodo de luna de miel en el cual debieron construir una forma efectiva de trabajar para evitar fracasos evidentes (Boin y Christensen 2008). En tanto las UATs nunca estuvieron verdaderamente a cargo de ningún tipo de servicios, además de haber sido dirigidas conforme a las necesidades políticas del alcalde, no lograron crear una forma efectiva de trabajo valorada por los actores clave y por los nuevos integrantes de la administración. Esto se constató al ver que diversos actores responsables de la toma de decisión de la desaparición de las UATs, como los integrantes del cabildo y la presidencia municipal, expresaron una escasa preocupación y falta de interés a la desaparición de tales agencias.

Esto llamó la atención de algunos medios de comunicación que expusieron a las UATs como organizaciones con utilidad únicamente clientelar (Rodríguez, 2013) como parte de gobiernos municipal, estatal y federal del mismo partido. En reacción a las notas periodísticas algunos actores que mantenían en la mira a las UATs, las denunciaron como organizaciones que solo beneficiaban a los miembros del PRI y debilitaban la participación ciudadana (Villa, 2015).

No obstante, en el trabajo de campo se identificó en los actores responsables de la decisión de la terminación de las agencias, el cabildo y la presidencia municipal, un desconocimiento de las razones por las cuáles se tomó la decisión de su terminación. Algunos integrantes del cabildo sostuvieron que la decisión fue tomada por la Presidencia, sin su conocimiento, ni consentimiento, mientras la Presidencia indicó que fue una decisión colegiada. Empero, en ambas partes se identificó una falta de conocimiento sobre la existencia de algún tipo de evaluación u otras razones para determinar su desaparición,

salvo una vaga idea sobre la duplicidad de funciones del gobierno. También expresaron el convencimiento de que las UATs no estaban contempladas en el nuevo proyecto de gobierno, plasmado en el Plan de Desarrollo Municipal. En adición, en entrevistas, antiguo personal de las UATs informó que durante su tercer y último año de existencia, las UATs experimentaron cambios de gerencia por indicaciones del Alcalde. Esto provocó una situación de inmovilidad de actividades en un lapso de hasta dos meses consecutivos en la UAT XLII. De este modo, las UATs aparecían como organizaciones inútiles para los diversos actores, ya que a pesar de haber detenido sus actividades y confrontado diversos problemas, el gobierno siguió funcionando normalmente.

Durante la existencia de las UATs, cerca de 3,000 personas al día (NEM, 2015c), siguieron acudiendo a las instalaciones centrales de la administración para hacer la demanda de servicios públicos y para elaborar todos los trámites administrativos, pues no tenían conocimiento de la existencia de las UATs, o porque tales unidades no eran capaces de proveer todos los servicios requeridos por falta de material o por la falta de la aprobación del alcalde o de los jefes de departamentos de la administración central.

Del análisis precedente emanan las siguientes preguntas, cuya categórica respuesta es necesaria, pero exceden el alcance de este trabajo. ¿Los COPACI participaron en la decisión de remoción de las UATs? ¿Fue la remoción de las UATs una decisión gubernamental que incluyó la perspectiva ciudadana? ¿Fueron contemplados o involucrados los actores clave en la decisión de remoción de las UATs? ¿La decisión de terminación de dichas unidades fue únicamente una estrategia política? ¿Pudieron haber garantizado la supervivencia de las UATs las características institucionales? y ¿Cómo la teoría expuesta puede ayudarnos a entender este fenómeno?

Con la información presentada puede argumentarse que la ciudadanía, los actores clave, el análisis territorial y del medio ambiente, las normas y valores de la comunidad, sus necesidades y demandas no fueron consideradas e involucradas ni en la toma de decisión de la creación, como tampoco de la terminación de las UATs, pues la decisión de creación y terminación fue tratada únicamente como un asunto sin importancia durante las reuniones entre los anteriores miembros del cabildo y el anterior alcalde, así como por el actual cabildo y alcalde. Este puede ser un factor que explique por qué las UATs fueron

únicamente utilizadas por el anterior alcalde y a través de sus redes de poder, sólo como instrumentos de propaganda y únicamente para propósitos políticos personales, pero también puede explicar por qué aquellas organizaciones no fueron capaces de crear un modo de trabajo eficaz y valorado por los actores clave, incapaces de adaptarse a un medio ambiente específico, de alcanzar los principales, aunque vagos, objetivos para los que fueron creadas, ni de generar suficiente legitimidad entre la ciudadanía que les pudiera haber permitido sobrevivir al cambio de gobierno.

Adicionalmente, conforme a la exposición del caso de las UATs, se identifican los siguientes aspectos teóricos que pueden ayudar a explicar la no institucionalización y la terminación de las unidades:

Cuadro 9. Aspectos teóricos relacionados con la terminación de las organizaciones públicas.		
Autor	Aspectos teóricos	Aspectos observados en el caso de las UATs
Teoría Organizacional		
Max Weber (1998)	Se genera una relación especial entre funcionarios nombrados y funcionarios electos	<ul style="list-style-type: none"> -Intervención constante de la burocracia electiva en las organizaciones. -Interrupción en la forma de operar de las unidades. -Interrupción de la creación de prácticas efectivas. -Inclusión de objetivos distintos a los presentados legalmente. -Burocracia electiva aprueba la creación de las agencias de forma arbitraria. -Burocracia electiva se desentiende o ignora la labor de las agencias aprobadas.
Simon (1982)	<ul style="list-style-type: none"> -Tres tipos de actores organizacionales: de nivel alto en la jerarquía; empleados; y beneficiarios. -Actores organizacionales buscan fines económicos, de seguridad y prestigio. -Organizaciones no puramente racionales. -Organizaciones deben formarse con una mira incluyente y correspondiente al sistema de valores de la comunidad en mayor medida que a lo establecido legalmente. -Actores organizacionales pueden interferir en la organización para conseguir metas personales. -Generación de lealtades a miembros, grupos o departamentos. -El poder puede generarse desde cualquier parte de la organización y depende de la posibilidad de implementar sanciones o brindar estímulos al individuo. -Un actor con poder cuenta con la posibilidad de generar grupos dentro de la organización para cumplir metas particulares y no organizacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Diseño de agencias sin tomar en cuenta factores estratégicos, como lo son los contextuales, de valores y territoriales. -Omisión de actores clave durante su diseño, operación y terminación. -Seguimiento y cumplimiento de fines distintos de los formales. -Actores formales de la organización, operando en función de la satisfacción de objetivos de la burocracia electiva para asegurar su continuidad. -Creación, operación y terminación dirigida por el hábito. -Presencia de lealtad organizativa dirigida al alcalde municipal y al partido de su pertenencia. -Ausencia de procesos de evaluación durante su operación y terminación. -Obstrucción de la legitimización e institucionalización de la organización. -Imposibilidad de adaptación y supervivencia a los contextos específicos y sus cambios. -Uso del poder y sus redes para el logro de objetivos personales. -Personal operativo procuraba cumplir con las tareas señaladas por el alcalde, como modo de prevenir sanciones.
Arellano,	-Las organizaciones en el sector público	-Creación, operación y terminación de unidades, de una

Cabrero y Castillo (2000)	pueden ser creadas únicamente como respuesta a una ley o normatividad.	manera arbitraria y para responder a disposiciones establecidas en el Bando Municipal y el Plan de Desarrollo vigentes.
Boin y Christensen (2008)	Objetivos creados dentro de un contexto complejo, volátil y conformado por “políticos impacientes, medios de comunicación calificadores, ciudadanía crítica y escasos recursos”. -Organizaciones institucionalizadas cuentan con altos niveles de legitimidad, formas de trabajo consistentes y efectivas, son valoradas por los actores clave, pueden tratar y alcanzar diversos tipos de objetivos, intervienen en la consolidación de normas indeseadas, comprende y soluciona problemas internos y externos, y logra adaptarse a los cambios del contexto. -La organización debe desarrollar y administrar soluciones efectivas que encajen con los valores y normas prevalentes de la comunidad donde la organización se encuentra situada. -Organizaciones cuentan con corto tiempo para alcanzar objetivos diseñados y conferidos por agencias gubernamentales distintas a las propias, así como con un corto plazol para generar y demostrar su capacidad de resolución de problemas y valor ante los actores clave políticos y sociales. -Los fracasos concentran la atención en la organización	-Creación de objetivos ambiguos -Imposibilidad de cumplir de manera plena con las funciones y los objetivos establecidos legalmente. -Poco conocimiento de su existencia entre la ciudadanía, por ende, falta de legitimidad. -Poco tiempo para generar formas de trabajo lo suficientemente aceptables para ser valoradas por los actores clave y la ciudadanía. -Incapacidad de adaptación al cambio contextual. -Inadaptación de valores y metas de la organización, en tanto en la práctica eran mayormente congruentes con los de los actores políticos y no de las comunidades. -Continua desviación del logro de objetivos establecidos, estableció la constante atención de actores calificadores sobre la organización. -Incapacidad de resolución plena de los problemas externos. -Fracasos pusieron la atención de diversos actores sobre las UATs.
Christensen, Laegreid, Roness y Rovik (2007)	-Instituciones tanto formales como informales afectan el proceso de toma de decisiones organizacional.	-Intervención constante en su forma de operar, y en el establecimiento de los modos para alcanzar las metas. -Utilización de la organización para lograr fines distintos a los organizacionales.
Rainey y Jung (2015)	-Es importante para las organizaciones públicas lograr identificar el tipo de objetivos con los que cuenta, su grado de ambigüedad, o nivel de claridad -La creación de sus objetivos puede encontrarse presionada por diversos actores, con el fin de generar objetivos ambiguos y actuar para cumplir metas distintas a las propias.	-Establecimiento de metas fijas y ampliamente ambiguas. -Idea general, pero difusa sobre los objetivos perseguidos por la organización. -Uso de la organización por actores de la burocracia electiva para alcanzar fines personales.
Planeación Estratégica		
Arellano (2004)	-La PE, es un proceso continuo dirigido a la creatividad, la imaginación y la búsqueda de alternativas innovadoras, pero sin alejarse de la realidad. -La estrategia es un esfuerzo por “encontrar una relación cada vez más estrecha entre la sociedad, los individuos y sus organizaciones, en un mundo esencialmente interrelacionado” -La estrategia se convierte en un principio indispensable para la sociedad, ya que permite a sus diversos grupos elaborar y ejecutar decisiones. -La estrategia necesita ser establecida de forma clara y reconocer como fundamentales para su éxito a los diversos actores organizacionales.	-Escasa planeación continua e integral. -Establecimiento de compromisos conforme a servicios, sin capacidad de lograrlos. -Incremento de la distancia entre la ciudadanía y las organizaciones. -Hábito y experiencia cotidiana determinaron la manera de operación y los medios por los cuales se alcanzarían los fines. -Diversos actores organizacionales clave no integrados en procesos organizacionales.

<p>Autores varios, presentados en el cuadro 1, de planeación estratégica</p>	<p>Elaboración de: misión estratégica, visión estratégica, diagnóstico estratégico, objetivos estratégicos, tácticas y evaluación estratégica.</p>	<p>-Inexistencia de una misión y visión clara, corta, sencilla, entendible por los actores organizacionales, pero tampoco integral. -Objetivos fijos, no permitieron la adaptación a los cambios contextuales. -Desaprovechamiento de características territoriales. -No se identificaron procesos de diagnóstico y evaluación integrales, sea durante la creación, la operación o la terminación de la organización. -Poca accesibilidad en las unidades y, por ende, exclusión automática de diversos actores. -Falta de conocimiento ciudadano sobre la existencia de las organizaciones, con esto, poco sentido de pertenencia hacia ellas. -Recursos disponibles para el logro de las metas, utilizados en función de las metas particulares de actores políticos y no conforme al tiempo y espacios estratégicos.</p>
Participación Ciudadana		
<p>Merino (2010)</p>	<p>La participación ciudadana es un acto social colectivo fundamentado en los individuos y sus decisiones tomadas para participar de manera voluntaria en asuntos públicos de su interés.</p>	<p>-Organizaciones utilizadas para controlar la participación en los asuntos públicos. -Ciudadanía no incluida e incapaz de participar plenamente en el diseño, operación y decisión de terminación de las unidades.</p>
<p>González (2007)</p>	<p>Se caracteriza por ser un elemento fundamental del gobierno democrático donde se busca la reducción de la distancia existente entre los representantes y los representados.</p>	<p>-Las organizaciones buscaron el control y no la integración de la participación ciudadana. -En la práctica, existió un distanciamiento entre el gobierno y la ciudadanía.</p>
<p>Ziccardi (2004)</p>	<p>-Promueve la cultura democrática y funge como método para hacer más eficiente la decisión y la gestión pública, así como para otorgar legitimidad al gobierno. -Usualmente se generan formas de participación ciudadana solo para legitimar decisiones del gobierno tomadas con anterioridad</p>	<p>-Se generó poca legitimidad en la organización, obstaculizando su proceso de institucionalización. -Exposición de decisiones gubernamentales ante la ciudadanía sobre la creación y forma de operar de las organizaciones, sin esto indicar su inclusión.</p>
<p>Bañez (1999); Montesinos (2004); González (2007); y Casas (2009)</p>	<p>Elementos básicos de la Participación ciudadana son las disposiciones gubernamentales, la información suficiente, accesible y confiable, la voluntad para participar, posibilidades reales para poder hacerlo, recursos, conocimientos o capacidades para hacerlo, cohesión social, la posibilidad de influir de forma efectiva en las decisiones públicas; la confianza en las instancias que la fomentan.</p>	<p>-Disposiciones gubernamentales existentes, pero imposibilidad real de obtener información accesible, confiable y suficiente, recursos y posibilidad de influir efectivamente en los asuntos públicos. -Escasa y vaga información brindada a la ciudadanía ante la decisión de creación, operación y decisión de terminación de las unidades</p>
<p>Rosell (2010)</p>	<p>La PC puede ser usada para establecer o dar perpetuidad, a un aparato corporativo donde a través de instancias gubernamentales, programas, subsidios, apoyos, u otros servicios, obligan a que la participación ciudadana se manifieste como una acción controlada, subordinada, o relacionada únicamente a la espera de las “dadivas” y no en el sentido de participación en la traslación de demandas e intereses al aparato gubernamental, o como actor clave en procesos de gestión.</p>	<p>-Participación ciudadana limitada, utilizada y manejada con fines políticos y no para el mejoramiento de la gestión pública. -Manejo de facultades otorgadas para el control y manipulación de la participación ciudadana.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Con lo anterior, se puede observar la forma en cómo la falta de atención e inclusión de aspectos teóricos como los expuestos puede llevar, o incrementar las posibilidades de una organización pública a obstaculizar su proceso de institucionalización, provocar su fallo y en última instancia, su terminación. Por lo tanto, se considera prudente que los gobiernos tomen diversos aspectos como los presentados en cuenta cuando se plantea crear y operar una organización pública, con el propósito, en primera instancia, de aprovechar los esfuerzos y recursos utilizados en dichos procesos, así como de generar organizaciones con capacidad de adaptación al ambiente y supervivencia ante sus posibles cambios, pero con el principal objetivo de brindar beneficios a la ciudadanía, la cual a través de sus impuestos es el principal inversor y beneficiario del trabajo y producto de las organizaciones públicas. En el capítulo siguiente se expone una propuesta a considerar por el sector público cuando se plantee la necesidad de crear nuevas organizaciones públicas, sin el ánimo de exponer una suerte de receta sobre cómo deberían ser creadas en todo momento las organizaciones públicas, pues todo caso específico necesita un análisis específico. Sin embargo, se expone la propuesta para mostrar algunos de los aspectos básicos identificados con la ayuda del cuerpo teórico y del caso de las UATs, a considerar cuando se pretende crear nuevas organizaciones del sector público.

Capítulo III. Propuesta organizacional para las agencias públicas

3.1 Propuesta resultado de la investigación teórico/práctica

Una vez expuesta toda la información, puede ser argumentada la situación en que las UATs fueron creadas, operadas y removidas sin tomar en consideración diversos factores que pudieron haber permitido su institucionalización y por ende, generado beneficios para la ciudadanía. En este capítulo se expone una propuesta a considerar, elaborada para las organizaciones del sector público, como un intento de enfatizar algunos de los aspectos que pudieran incrementar las posibilidades de supervivencia y las posibilidades de institucionalización de las organizaciones públicas. Se han identificado y categorizado tres temas principales que incluyen algunos de los aspectos a considerar por las organizaciones públicas cuando estas van a ser creadas, operadas y evaluadas. El primero sobre el análisis de los actores organizacionales; el segundo referente al análisis de las características territoriales; y el tercero dedicado a los procesos de planeación y retroalimentación.

Acerca del análisis de los actores organizacionales, es conveniente considerar que en cada tipo de medio ambiente y en cada caso, se podrán encontrar actores diferentes, específicos y variados que pueden intervenir de manera distinta en los procedimientos de la organización. No obstante, se considera necesario enlistar y analizar a los actores internos y externos como los actores principales que deben ser incluidos en el proceso de creación, así como en todos los procedimientos organizacionales.

Los actores externos pueden ser concebidos como la gente encontrada alrededor de la organización, la cual no necesariamente integra formalmente a la misma pero si puede intervenir en los procedimientos organizacionales. Los ciudadanos son unos de los principales actores que necesitan ser considerados e incluidos en el proceso de creación, operación y evaluación de una organización pública, ya que ellos pueden ser quienes legitimen a la organización, la protejan contra cambios adversos del medio ambiente, pero también porque ellos serán los principales beneficiarios de los servicios producidos por la organización, y aunque no es necesario incluir a todos y cada uno de los ciudadanos de la comunidad donde la organización será establecida, al menos se recomienda considerar e integrar a los principales actores clave, como los líderes sociales naturales, los

representantes vecinales, de colonos, agentes económicos de la localidad, representantes de los más importantes cultos, de las asociaciones culturales o deportivas, entre otros.

Aunado a lo anterior, es igualmente necesario el analizar y comprender las normas y valores formales e informales de la comunidad donde se plantea ser situada la nueva organización, como una manera de encajar a la organización en el medio ambiente, pero también como una manera de tener expectativas sobre el comportamiento posible de los actores clave. Con esto, también es prudente investigar y analizar las principales demandas y objetivos perseguidos por los habitantes de una comunidad, los cuales podrían buscar cumplir a través de la organización y para quienes la organización pública se encontraría trabajando. El objetivo de esto es que la organización utilice los recursos disponibles para el logro de los objetivos comunes y con ello, tratar de obtener legitimidad y generar sentido de pertenencia de la comunidad hacia la organización. No obstante, es importante considerar a este análisis como dependiente del tipo de organización que va a ser creado.

Por otra parte, los actores internos pueden ser considerados como los miembros formales de una organización, esto es, los empleados de ella. En esta materia, es importante analizar el tipo de habilidades que la organización va a necesitar para cumplir con sus tareas con el objeto de allegarse el personal adecuado para el trabajo. Pero no únicamente esto, tal y como se recomienda con los agentes externos, es importante analizar las normas, valores y objetivos formales e informales de los futuros integrantes de la organización, para evitar conflictos en la medida posible, y así facilitar la adopción de las normas, valores y objetivos del medio ambiente y de la organización per se. Se pretende minimizar la situación donde, como se ha expuesto en la teoría, algunos miembros de la organización utilicen al organismo y a sus recursos para el cumplimiento de objetivos propios, o para generar beneficios personales, en vez de trabajar por los objetivos del organismo. En adición, es importante estudiar y analizar las normas, valores y metas formales e informales del personal para intentar generar un ambiente amigable y cómodo de un modo en que los trabajadores puedan internalizar y proteger los objetivos organizacionales, pero también para intentar evadir la creación de normas indeseables antes de que echen raíces o inclusive antes de su aparición.

Aunado a lo anterior, como fue expuesto en el caso de las UATs, es importante entender la manera en cómo la burocracia electiva va a intervenir y afectar la forma de diseñar, operar y evaluar una organización pública, afectar la creación de prácticas efectivas, sus objetivos, los medios para alcanzarlos, así como en las relaciones entre los trabajadores. El objetivo es que la organización pueda prevenir o reaccionar ante posibles desvíos y así lidiar con ellos, conocer sus verdaderas facultades, poderes y recursos potenciales y, por ende, anticipar cambios posibles del medio ambiente, pero también como un modo en que la organización pueda establecer objetivos alcanzables, claros y lo menos ambiguos posibles, que logre prevenir a la organización de posibles fracasos y con ello, evitar llamar la atención de diversos actores sobre ella, incrementando las probabilidades de generar una forma de trabajo efectivo, así como de adquirir características institucionales. Es prudente establecer el análisis de los actores internos y externos con posibilidades de intervenir y afectar a la organización.

Por otra parte, es prudente para la creación, operación y evaluación de una organización contar con la capacidad de elaborar análisis y tomar decisiones al respecto más apegadas a la racionalidad y no al hábito, o como respuesta únicamente a disposiciones establecidas legalmente, con el objeto de tomar las decisiones más apropiadas para el adecuado funcionamiento de la agencia, su eventual adaptación a los cambios y su institucionalización. Además, con esto también debe tomarse en cuenta el análisis de las lealtades organizativas existentes y emergentes, así como el de las normas indeseadas antes o cuando comiencen a echar raíces, para prevenir conductas indeseadas que conduzcan los esfuerzos organizacionales al logro de fines particulares, en lugar de los comunes.

Acerca del análisis de las características del territorio, es necesario considerar en la organización su localización, su accesibilidad y los diversos recursos del territorio. La localización es importante porque es el medio ambiente donde se establecerá y el cual podrá ser capaz de rechazar y entorpecer, o fomentar y ayudar a la organización en el cumplimiento de sus objetivos y sus procedimientos. Esto es, si una organización se sitúa en un lugar donde el medio ambiente será violento con ella, por la diferencia de normas y valores existentes entre la comunidad o la organización, o porque la comunidad no quiere una organización como la propuesta o tal vez porque el medio ambiente es por sí mismo

conocido por ser conflictivo, entonces los procedimientos organizacionales podrían ser obstaculizados por el medio ambiente y, por ende, la organización podría enfrentar severas dificultades para sobrevivir o siquiera para desarrollar su trabajo. De esta manera, la organización no debe ser situada en un lugar elegido al azar y aunque quizás los lugares óptimos para ésta no se encuentren disponibles, debe efectuarse un análisis de las mejores localizaciones posibles con el objeto de elegir entre ellas.

En relación con la localización, una buena accesibilidad, que significa el cuán fácil es para los miembros de la organización, sean internos o externos, el llegar a su ubicación física, así como establecer contacto con ella, puede generar beneficios no sólo a los beneficiarios de los productos y servicios de la organización pública, sino también a sus propios miembros formales. En conjunto con la localización, necesitan considerarse, a partir del estudio de caso de las UATs. Primero, una ubicación cerca de avenidas o calles principales, facilita el establecimiento de contacto con la organización. Segundo, para la localización es preferible contar con sistemas de transporte masivos (metro) o semi-masivos (metrobus), para hacer menos costoso, más fácil, más accesible y por ende más atractivo el contacto con la organización pública. Más aún, si se dispone de esos servicios, algún tipo de personas no serán excluidas de ella por defecto por razones económicas, de tiempo o de accesibilidad. Tercero, que la organización no se localice en un ambiente peligroso, pues aunque esté localizada con todos los servicios cercanos, si el medio ambiente es percibido como peligroso, las personas prefieren no establecer contacto con ella por razones de seguridad y, por lo tanto, tampoco puede estar interesada en legitimarla.

Sobre el análisis de los recursos disponibles en el territorio, son importantes aquellos que ayuden al cumplimiento de los objetivos. Cada territorio tiene sus propias ventajas y recursos, pero la organización necesita considerar cuáles serán los más benéficos para sus propósitos. Como un ejemplo, en Ecatepec uno de los recursos disponibles para el uso, inclusión y cooperación con las organizaciones, son los llamados COPACI, entendidos como los actores clave de las comunidades que pueden ayudar a la organización a un mejor entendimiento de las normas y los valores locales, así como a generar legitimidad, a la adaptación al medio ambiente y sus cambios, o a generar formas de trabajo efectivas en las comunidades. Esto es posible al ser los COPACI los vínculos más directos entre la

ciudadanía y las organizaciones públicas del gobierno local. Otro ejemplo de los recursos disponibles en el territorio, es la disponibilidad de transporte público, que hace más accesibles las organizaciones públicas a la ciudadanía. Cuando va a ser creada una organización, es prudente identificar los recursos disponibles del territorio para enfocarlos en el cumplimiento de las metas organizacionales, para incrementar la eficiencia, o para ganar cualquier tipo de ventajas.

Finalmente, acerca del aspecto de planeación y feedback para la creación, operación y evaluación de las organizaciones, basado en los aspectos teóricos expuestos, en el caso de las UATs y con el objetivo de incrementar en las agencias públicas las posibilidades de adquirir características de organizaciones institucionalizadas, es importante establecer en ellas: la misión u objetivos claros; la visión; el diagnóstico; las tácticas; el análisis de feedback; y procesos de evaluación. No obstante, lo expuesto aquí no pretende ser una suerte de receta, sino únicamente una propuesta a considerar por el sector público para la creación de nuevas agencias.

En la construcción de los elementos de planeación y retroalimentación mencionados, es importante subrayar que, como ha sido expuesto en la teoría, deben de ser:

- a) *Claros*. Su nivel de ambigüedad debe ser lo más bajo posible, de manera que la mayoría de los miembros de la organización y los actores clave, internos y externos, sean capaces de entender fácilmente su significado, reglas, procedimientos, procesos y objetivos, así como su papel y la razón por la cual se están involucrando y por la cual la organización los pone en práctica;
- b) *Cortos*. El significado, el proceso, los procedimientos, los objetivos, los papeles de los miembros, las reglas y sus razones, deben ser expuestos y explicados sucintamente, sin demasiada información que pueda desviar la atención de los miembros de la organización del tema principal;
- c) *Simples*. Cuando la organización trata de explicar aspectos de planeación con un lenguaje técnico y especializado no sirve de nada, pues las personas pueden ser especialistas en su propia materia, pero ignorar otra. Si la organización usa ese tipo de lenguaje, por defecto excluye a algunos actores, tales como los actores clave, en lugar de integrarlos al proceso para que lo enriquezcan;

- d) *Entendibles*. Los miembros de la organización, ya sea internos (los miembros formales) o externos (los actores clave y los ciudadanos), deben ser capaces de entender los aspectos esenciales de forma sencilla, de modo que puedan participar en su elaboración o modificación;
- e) *Deben representar un reto e incentivo para los miembros de la organización*. Los actores deben concebir aquellos aspectos como algo que les brindará beneficios y recompensas constantes, de forma que no pierdan el interés en un corto tiempo. Si los ciudadanos no encuentran algún tipo de impacto con su participación, dejarán de hacerlo. Esto puede suponerse también con los miembros internos y externos de la organización, o a cualquier stakeholder;
- f) *Su proceso debe estar abierto a la integración de los actores clave principales o a los ciudadanos y actores interesados, y con ellos a sus normas y valores formales e informales*. Los actores pueden contribuir con su conocimiento o con su información de retroalimentación, lo cual permite la adaptación de la organización a los cambios del medio ambiente. Para implementar aspectos de planeación, es importante primero analizar y entender las normas y valores formales e informales de los actores involucrados, así como de la comunidad donde se localizará la organización, para tratar de evitar conflictos innecesarios o que los actores clave obstaculicen la labor de la organización. Más aún, la integración de los actores clave y otros actores interesados, puede ayudar a la organización a adquirir características institucionalizadas;
- g) *Tales aspectos deben considerar los tiempos y el contexto*. En el proceso de planeación, la organización debe tratar de analizar los beneficios, las oportunidades, las fortalezas, las debilidades y las amenazas que pueden presentar un contexto y tiempo específico, de modo que pueda reaccionar a cambios y tomar ventaja. Esto implica que la organización necesita estar preparada para realizar constantes análisis del contexto a través del tiempo;
- h) *Necesitan ser flexibles y capaces de adaptarse a los cambios del medio ambiente*. Los aspectos de planeación no están diseñados para ser estáticos ya que las organizaciones son creaciones de las sociedades y éstas no son estáticas.

Necesitan tener flexibilidad para que puedan adaptarse a los posibles cambios del medio ambiente a través del tiempo;

- i) *Deben de ser realísticos.* Cuando los aspectos de planeación están siendo generados o evaluados, necesitan proyecciones y datos realísticos. De ser modificados para hacer lucir bien a la organización frente a ciertos actores, o cuando los objetivos no son alcanzados, las personas pueden perder interés y no creer en la organización. Del mismo modo en el cual los ciudadanos pierden interés cuando su participación no surte algún efecto, se puede poner en riesgo el proceso de legitimación y por ende su proceso de institucionalización;
- j) *Sus objetivos pueden ser alcanzados en el mediano o largo plazo.* Es importante para los actores involucrados en la creación de los aspectos de planeación entender que su participación puede no producir resultados inmediatos, pero que alcanzarlos en el mediano o largo plazo requiere trabajo constante;
- k) *Están creados para tratar de generar cohesión y sentido de pertenencia entre los miembros de la organización.* Con la integración de los actores clave y actores internos y externos en el proceso, puede esperarse entre los miembros de la organización un sentido de pertenencia y cohesión social entre ellos, ya que se encuentran trabajando juntos para construir, mantener y alcanzar los objetivos y las expectativas creadas.
- l) *Garantizan dirección a la organización.* Las características de la planeación no permiten el desvío de la atención del propósito principal, además de conducir y constantemente centrar la atención sobre las acciones y objetivos conjuntamente diseñados que la organización y sus miembros intentarán conseguir.

Es importante exponer que, aunque muchos de los aspectos mencionados pueden ser impuestos sobre la organización y creados de una manera ambigua, en un ambiente complejo y volátil, con escasos recursos para su implementación y logro, como ha sido expuesto en la teoría, pero cuando va a ser creada una organización pública, aquellos tres temas principales mencionados deben ser considerados útiles. Pero para ello, la organización también necesita obtener facultades de descentralización, de manera que el organismo logre trabajar de manera libre y así evitar la situación como la presentada en el

caso de las UATs, que solamente eran agencias subordinadas y fungían como extensiones del gobierno municipal.

También es importante exponer, que para las organizaciones públicas es relevante determinar de manera clara si son organizaciones desconcentradas o descentralizadas, o el tipo de organizaciones a crear y con ello conocer sus propias capacidades, esto es, la organización necesita analizar lo que en realidad podrá realizar con sus facultades y recursos limitados, cuáles objetivos podrán ser realmente alcanzados, cuánta gente en realidad será capaz de atender, cuál es su potencial área de cobertura y cuán grande debe ser su área de cobertura para funcionar óptimamente. Y aunque en muchas ocasiones las organizaciones del sector público son creadas como respuesta a requerimientos legales y, como ha sido expuesto en el caso de las UATs, como un asunto sin mayor importancia para la agenda pública, es posible argumentar la necesidad de considerar algunos de los aspectos mencionados cuando se va a crear una organización pública, así como durante su operación y evaluación, de manera que sea capaz de incrementar sus posibilidades de supervivencia ante cambios adversos del contexto, pero sobre todo, para incrementar sus probabilidades de obtener características institucionales.

Finalmente, para las organizaciones del sector público mexicano local, existe una consideración más para tomar en cuenta cuando se va a crear una nueva organización y esta es la adopción de un sistema presupuestal automático que puede ser similar al implementado por los Consejos de Distritos Urbanos (CDU) de Oslo, Noruega (Back, Gjelstrup, Helgesenof, Johansson y Klausen, 2005) organizaciones conocidas como “Bydel”³. No obstante, primero es importante el comprender ¿qué son las CDU?

Los CDU, son organizaciones del gobierno metropolitano, descentralizadas, multifuncionales y de auto-gobierno, capaces de tomar decisiones políticas, de proveer servicios públicos a la población de su territorio, creadas con el objetivo de incrementar la democracia local, así como de revitalizar la participación ciudadana a través de una reforma organizacional, a pesar de que su sistema político es uno de los más indirectos para las

³ Ese sistema fue identificado durante el trabajo de campo de una estancia de investigación en la Universidad de Noruega bajo la dirección del Dr. Tom Christensen.

personas. Existen 15 de estas organizaciones en Oslo y cada una cuenta con su propia área delimitada. El cuerpo de toma de decisiones puede ser electo por la ciudadanía de cada distrito, o puede ser designado por el consejo de la ciudad (Back, Gjelstrup, Helgesenof, Johansson y Klausen, 2005).

Otra característica importante de este tipo de organizaciones, es que, como ha sido expuesto por Klausen (2016), cuentan con un modelo descentralizado e integrado para proveer servicios y una amplia escala de descentralización en servicios, asistencia social, entre otros, además de disponer de un presupuesto grande equivalente a 53.2% del presupuesto operacional de la ciudad, un cuantioso número de empleados, con sustanciales, pero variantes grados de autonomía local y discreción, así como con tamaños poblacionales por distrito que van desde los 31, 000, hasta los 56,000 habitantes.

Su sistema presupuestal se basa en el peso de indicadores demográficos y se ajusta automáticamente a las necesidades locales de servicios (Klausen 2016). Este sistema está contribuyendo a hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, así como a mantener una buena administración financiera en tanto confiere el presupuesto de manera automática, beneficiando a los distritos con base en la demanda de la población y sus necesidades de servicios; también porque estima y mide las necesidades de servicios municipales, con datos obtenidos de las siguientes cuatro características demográficas de la población:

- I) El número de personas de diferentes rangos de edad;
- II) El estado marital de la ciudadanía;
- III) El nivel de educación; y
- IV) El nivel de ingreso de la población (Oslo Council, 2016).

Como puede ser observado, el sistema de las organizaciones de Oslo puede ser útil para las organizaciones del gobierno local de México, ya que el presupuesto es distribuido basado en datos demográficos y de manera automática, en lugar de ser negociado por actores políticos quienes podrían no estar interesados en las necesidades y demandas de la ciudadanía. No obstante, es también relevante el elaborar algunas distinciones entre las características y ambientes en los cuales se desenvuelven los CDUs, comparadas con, para el propósito de esta investigación, el ejemplo de las desaparecidas UATs, esto en tanto las

agencias de la ciudad de Oslo, como las del municipio mexicano de Ecatepec, cuentan con diversas similitudes entre sí. Algunas de ellas consisten en que ambas organizaciones: pertenecen y dependen al gobierno local; están encargadas de brindar servicios a la ciudadanía; contaban con territorio propio delimitado al cual debían atender; contaban como objetivo el fomentar la participación ciudadana y la democracia local; contaban con el objetivo de reducir la brecha entre el gobierno y la ciudadanía; asimismo, las CDUs dependen del consejo de la ciudad, mientras que las UATs dependían, en última instancia, del cabildo. Debido a tales similitudes, la comparación presentada en el cuadro 10 se presenta con el objetivo de comprender de manera gráfica las diferencias y similitudes existentes entre ambos tipos de organizaciones y con ello identificar las características del sistema presupuestal aludido que puedan lograr ser adoptadas y deban ser adaptadas a las organizaciones del sector público mexicano conforme a su contexto particular.

Cuadro 10. Comparación entre las CDUs de Oslo y las UATs de Ecatepec		
	CDUs	UATs
Objetivo principal	Estimular la participación ciudadana y con esto, la democracia local	Fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como hacer más eficiente la provisión de servicios
Características presupuestales	53.2% del presupuesto operacional de la ciudad, distribuido entre los distritos de manera automática, basado en características demográficas	Basado y distribuido conforme con las necesidades del políticas del alcalde y otros actores
Tamaño mínimo poblacional por distrito	31,000	219,159
Tamaño máximo poblacional por distrito	56,000	396,178
Número de empleados por distrito	1,100 aproximadamente	70 aproximadamente
Competición por presupuesto	No existe competencia o rivalidad entre organizaciones por el presupuesto, ya que se concibe como un sistema automático justo	Competición entre organizaciones con el objeto de obtener aceptación política, por ende más oportunidades dentro del partido político y a través de la manipulación de los recursos públicos
Tipo de administración	Descentralizada con libertad para tomar decisiones	Subordinada al alcalde y al cabildo
Fuente: elaboración propia con datos de Klausen, E. (Abril 8, 2016). Entrevista en la Universidad de Oslo durante una estancia de investigación en Noruega; ² Márquez, A. (Enero 19, 2016); Teutli, M. (Enero 21, 2016); Mondragón, E. (Junio 15, 2016). Entrevistas hechas con ex miembros clave de las UAT XLII y XXI sur, respectivamente, así como con la secretaria particular, en representación de la 10ª regiduría del municipio y ex integrantes de las mismas unidades; Cruz, P. información obtenida durante trabajo de campo.		

Con lo expuesto, se muestra que las diferencias entre las organizaciones de Oslo, Noruega y las de Ecatepec, México, son sustanciales. Por lo tanto, puede argumentarse que el sistema automático implementado por las CDUs podría no funcionar en el contexto mexicano debido a tales diferencias, pero también debido a las diferencias existentes entre las normas y valores formales e informales de cada país. No obstante, esta propuesta no se basa en copiar e implementar literalmente el sistema presupuestal de las CDUs, porque, como la teoría explica, cada medio ambiente es diferente, por ende, cada una de las normas y valores formales e informales pueden afectar de modo diferente el resultado esperado.

La propuesta presentada se basa en tratar de adoptar algunos de los aspectos benéficos que pueden encajar y ser correctamente adaptados en los diversos ambientes mexicanos, además intentar una forma diferente y equitativa de distribución de presupuesto público en las organizaciones del mismo sector a partir de las características demográficas, en lugar de basarse en las preferencias e influencias políticas como criterio principal. Con ello se acota la posibilidad de ser intervenidas en su medio de operación y en el establecimiento de metas y medios para lograrlas, por actores de la burocracia electiva.

En este sentido, es prudente argumentar que cada sistema puede tener algo para contribuir a otros, aunque no de manera literal debido a diferencias contextuales. Por ejemplo, para el sistema de Ecatepec es evidente que una de las más grandes diferencias entre las UATs y los CDUs, es el número de empleados, pero en Ecatepec, esta situación puede ser compensada con uno de los recursos brindados por el territorio, el cual es la figura de los COPACI que por comunidad cuenta con 10 voluntarios comprometidos y electos por los ciudadanos y por territorio, de manera que cada UAT contaba con al menos 80 comunidades, lo cual compensa la enorme diferencia en el número de trabajadores.

Más aún, debido al hecho de que el sistema de los CDUs puede estar incrementando la brecha entre la ciudadanía y el gobierno, por ser un sistema sumamente indirecto (Back, Gjelstrup, Helgesenof, Johansson y Klausen, 2005), el objetivo principal de estimulación de la participación ciudadana y de la democracia local puede no ser alcanzado completamente. En este sentido, por el hecho de que los COPACI de Ecatepec están conformados por ciudadanos con voluntad para participar, puede ser utilizado como una manera de integrar a la ciudadanía en los asuntos públicos, así como para estimular la democracia local en Oslo,

lo cual no indica la necesidad de crear la misma figura de COPACI en Oslo, pero en su lugar indica la utilidad de analizar las experiencias y prácticas del sistema de Ecatepec para ser adaptadas y adoptadas de una manera que alcancen los objetivos democráticos de las CDUs.

En tal sentido, pueden ser encontradas diversas organizaciones gubernamentales en el nivel local, que han sobrevivido ante cambios hostiles del medio ambiente, sean estos políticos o sociales. Por lo tanto, el análisis de las características que permiten la supervivencia e institucionalización de las organizaciones se vuelve necesario en cuanto el sector público cuenta con algunas experiencias que podrían ayudar al entendimiento de cómo una organización puede evitar su fallo, sobrevivir, aprender, adaptarse, adquirir características institucionales, así como mejorar su eficiencia y desempeño, y por ende, brindar beneficios a la ciudadanía de modo que en un futuro los gobiernos locales utilicen tales experiencias como un ejemplo para adoptar en sus organizaciones.

Conclusiones

Como se logró observar en el documento, las organizaciones son constructos relevantes humanos donde los individuos pasan la mayor parte de su tiempo, son adoctrinados, donde los actores y sus grupos se emplean, donde se generan y ponen en operación reglas y normas formales e informales, donde los valores de individuos y del contexto se ponen en contacto entre sí. Su análisis puede ser elaborado desde distintas perspectivas. Aquí se examina aspectos de su institucionalización, utilizando como complemento para el análisis de las organizaciones a la planeación estratégica y a la participación ciudadana, con el propósito de aportar en la identificación de las características que ayudan a generar aspectos organizacionales útiles para hacer frente a los cambios del contexto, su posible fallo o inclusive terminación.

En el sector público, las organizaciones suelen ser creadas con el objeto de mejorar la eficiencia y eficacia administrativa. No obstante, su fallo y remoción aún no ha sido teóricamente comprendidos a cabalidad, sino que se han tomado como fenómenos asumidos. Por lo tanto, el estudio de las características que provocan tal fallo y remoción, es relevante, tanto en el plano de la elaboración teórica, como en el de la gestión de este tipo de organizaciones.

En el presente trabajo se ha realizado un estudio de caso sobre la terminación de un conjunto de agencias del sector público con algunas características de descentralización, las cuales únicamente existieron durante un lapso de tres años. Dichas agencias fueron las Unidades Administrativas Territoriales, ubicadas en el municipio de Ecatepec, en el Estado de México. Para estudiarlas, se utilizó la teoría organizacional, complementada con las teorías de la planeación estratégica y la participación ciudadana, para analizar los procesos por los que cuales atraviesa una organización de sector público en su creación, operación y remoción. Se pretende conocer los aspectos organizacionales involucrados en el fenómeno de desaparición de organizaciones del sector público.

Al indagar en el tema, diversas preguntas surgieron respecto a este fenómeno, que guiaron la investigación, ¿Cómo se puede explicar el proceso de creación y terminación de las UATs? ¿Cómo puede ser explicado teóricamente este fenómeno? ¿Cuáles fueron los

factores operacionales involucrados en la decisión de su remoción? y ¿Podría ser posible el reducir la probabilidad de mortandad para futuras organizaciones públicas?

Para responder a tales preguntas, en la investigación, en primera instancia, se llevó a cabo una investigación identificando los aspectos más relevantes de las teorías utilizadas y que podrían ayudar a comprender el fenómeno desde una perspectiva particular. En seguida, se elaboró un análisis contextual del municipio de Ecatepec, identificando algunos aspectos importantes del municipio donde se desarrollaron estas unidades territoriales. En dicho análisis, se incluyó la exposición y el estudio de las características presentes en la creación, remoción y terminación de las agencias gubernamentales aludidas. Por último, en el capítulo final se llevó a cabo la presentación de algunas propuestas a considerar por las organizaciones del sector público durante su creación, operación y evaluación, con el propósito de evitar su fallo y terminación.

El primer capítulo primero se centró en definir al concepto de organización, los tipos existentes así como las similitudes y diferencias entre ellas. También, se identificaron algunas de las características más importantes a incluir en el análisis de las organizaciones en cuanto a su creación, operación y terminación, como lo son: sus actores y la manera en cómo sus normas formales e informales, prácticas y valores afectan a la organización; la distinción entre burocracia electiva y designada; la flexibilidad y capacidad de la organización a los cambios en el contexto; el tipo de objetivos organizacionales y la manera en cómo suelen ser establecidos y alcanzados o desviados para el logro de fines distintos a los propios; las características que adquiere una organización institucionalizada, la cual genera diversos efectos positivos para la organización y su forma de operar y cómo esta situación puede generar numerosos beneficios para la ciudadanía en el caso de las agencias gubernamentales; la importancia de la elaboración de una planeación y evaluación estratégicas, constantes claras, cortas e incluyentes; la importancia de la valoración de las características del territorio y del contexto; así como la importancia y el papel que puede jugar la ciudadanía y su real oportunidad de participar en los aspectos aludidos. Una vez expuestas las teorías y sus características, que permitirían el análisis del caso presentado, se espera que ayuden a comprender y explicar la manera en cómo diversos factores expuestos pueden estar presentes o ausentes en el diseño, operación y terminación de las

organizaciones del sector público y, por ende, ayudar con la comprensión del fenómeno de terminación por el cual las agencias gubernamentales UATs atravesaron.

En el segundo capítulo, con ayuda de investigación tanto teórica, como de campo, se llevó a cabo, primero, una exposición de algunos de los aspectos contextuales correspondientes al municipio, con el objeto de conocer las características en las que las UATs fueron diseñadas, operadas y terminadas. Esto fue apoyado con la presentación y análisis georreferenciado de las características territoriales en que cada una de las UATs debía desempeñar las labores conferidas. El capítulo continúa con la exposición de las características y circunstancias particulares identificadas durante los procesos de creación, operación y terminación de dichas unidades. En esta sección, se pretende explicar las condiciones de su creación, las particularidades enfrentadas y acciones realizadas durante su periodo de operación, así como las causalidades que llevaron a la administración recientemente electa a tomar la decisión de su terminación. Se identificaron los objetivos principales por los cuales fueron creadas las unidades, así como los objetivos informales perseguidos por las mismas y la manera en cómo la burocracia electiva habría de irrumpir constantemente en sus modos de operación, aunado a la característica particular presente en estas unidades, de contar con una relación cercana y automática con la ciudadanía y su participación a través de los COPACI.

En la parte final del segundo capítulo, se reunieron los aspectos teóricos identificados y se elaboró una exposición en la que se muestran los elementos ausentes en el diseño, operación y terminación para el caso de las UATs. Se logra identificar con claridad como el no prestar importancia, o ignorar algunos aspectos relevantes expuestos por la teoría, puede llevar a una organización pública a su fallo y, en última instancia ocasionar su propia terminación.

En el tercer capítulo una vez identificadas los planteamientos teóricos que ayudarían al análisis y comprensión del fallo en el caso y consecuente terminación de las organizaciones públicas estudiadas, se expone una propuesta donde diversos aspectos señalados por la teoría e identificados como importantes para las organizaciones públicas en el estudio de caso, deben ser considerados por el sector público cuando decida crear

nuevas organizaciones, así como para operar y evaluar las ya existentes con el objeto de reducir sus probabilidades de fallo y, en última instancia terminación.

Adicionalmente, en el tercer capítulo se presenta una interesante comparación realizada entre las organizaciones del sector público local en la ciudad de Oslo, Noruega con las UATs de Ecatepe, México, que fue uno de los productos obtenidos de la investigación de campo realizada durante la estancia de investigación del autor entre febrero y mayo en la Universidad de Oslo, bajo la dirección del Dr. Tom Christensen. En ella destaca la diferencia en el papel que se asigna a los organismos descentralizados locales, producto quizás de la propia concepción de Estado en cada país. Enseguida, en ese mismo capítulo, se expone una propuesta recabada en esa misma experiencia en Oslo. Se trata de un sistema presupuestario que a partir de datos demográficos, anualmente asigna en forma automática el presupuesto por área de gobierno, en cada uno de los organismos descentralizados, según las prioridades establecidas en el programa de gobierno. Este instrumento permite encauzar los recursos hacia los objetivos organizacionales, esquivando los fines particulares de los integrantes de la burocracia electiva y no electiva de las organizaciones.

Como resultado de la investigación realizada, se lograron identificar las siguientes conclusiones:

- a) Al igual que las UATs diversas organizaciones suelen crearse, operarse y terminarse de una manera arbitraria, dirigida por el hábito y conforme a intereses particulares de la burocracia electiva, o sólo para satisfacer requerimientos o compromisos establecidos legalmente.
- b) La burocracia electiva afecta negativamente a las organizaciones gubernamentales y su proceso de institucionalización, cuando ella interviene y encamina los esfuerzos organizacionales a conseguir metas personales, en lugar de las organizacionales y de beneficio común. Es decir, la dependencia hacia el aparato burocrático electivo, provoca un comportamiento organizacional dirigido a la satisfacción de los objetivos de la burocracia aludida, en lugar de la satisfacción de metas comunes. Como ejemplo, la ubicación de las oficinas de cada UAT y la definición de sus territorios, explican en parte sus problemas, o la

constante intervención del alcalde obstaculizó el pleno logro de los objetivos establecidos formalmente.

- c) El proceso de institucionalización se ve irrumpido cuando la organización cambia constantemente sus labores para realizar objetivos distintos a los propios y comunes.
- d) Durante los procesos de diseño, creación, operación, evaluación y terminación de las agencias, el sector público usualmente no contemplan factores estratégicos para su beneficio, como lo son las normas, valores, reglas y prácticas formales e informales de los miembros organizacionales internos y externos, así como de los integrantes de comunidad donde se establecen, pero tampoco se toman en cuenta los aspectos territoriales.
- e) La lealtad organizativa y la búsqueda de seguridad laboral, provocan que la organización y sus trabajadores, actúen conforme a la satisfacción de las voluntades de la burocracia electiva y no conforme a las metas establecidas y el mejoramiento de los procedimientos para alcanzarlas.
- f) A pesar de lo expuesto y remarcado por la teoría, las organizaciones del sector público, no toman en cuenta a la ciudadanía y los actores clave en los procesos de diseño, creación, operación, evaluación y terminación de agencias públicas. Se suele ignorar que ellos son actores importantes con posibilidad de brindar legitimidad y proteger los intereses organizacionales ante cambios adversos.
- g) La ambigüedad y no inclusión de actores clave en la creación de objetivos, facilita el desvío del logro de metas establecidas, para alcanzar intereses particulares.
- h) La rigidez y la inmovilidad con la que son definidas las metas, asociado a la exclusión de diversos actores en este proceso, provocan la imposibilidad de adaptación ante cambios contextuales.
- i) Los recursos son utilizados en función de los intereses de la burocracia electiva, en lugar de ser estratégicamente utilizados en lugares y en el tiempo donde se deban implementar.
- j) En el sector público y sus organizaciones, aún en casos donde existan disposiciones gubernamentales que establezcan como esencial la participación

ciudadana en los procesos gubernamentales, la ciudadanía y su participación es excluida tratada sólo como participantes en espera de dádivas, que validan las decisiones anteriormente tomadas.

- k) Los aspectos brindados por la teoría organizacional, complementados por los de planeación estratégica y participación ciudadana, son útiles para el diseño, creación, operación y evaluación de las organizaciones públicas, ya que ayudan a identificar los aspectos que pueden ser conflictivos, o brindar beneficios.

Ahora bien, para el caso de las UATs, conforme a las preguntas establecidas al inicio de esta investigación, se puede considerar que su proceso de terminación estuvo determinado por las siguientes causantes:

- a) Su diseño, operación y terminación, fue llevado a cabo conforme al hábito e intereses particulares de la burocracia electiva y no conforme a procesos racionales donde se elegiría la mejor alternativa;
- b) A pesar de ser agencias diseñadas por el alcalde, pero aprobadas por el cabildo, éste no mostró un interés marcado en darle seguimiento al trabajo desempeñado por las unidades. Al contrario, se identifica una falta de interés, iniciativa o conocimiento sobre el ejercicio de las tareas y facultades otorgadas a las agencias por el mismo órgano municipal, así como por elaborar una evaluación diagnóstica acerca del desempeño y el logro de objetivos obtenido por las unidades territoriales.
- c) Operaron sólo como un mecanismo administrativo para desconcentrar actividades gubernamentales, en lugar de ser unidades cercanas a una perspectiva de gobernanza, tal como se había establecido en sus objetivos.
- d) No contaron con legitimación; los actores clave y la ciudadanía no fueron incluidos de forma plena durante el diseño, la creación y la terminación de las unidades;
- e) Derivado principalmente de la constante intervención de la burocracia electiva en el funcionamiento de las agencias, estas no lograron adquirir rasgos de institucionalización que les permitieran la supervivencia ante escenarios adversos; también dirigieron sus esfuerzos y recursos a la satisfacción de las voluntades de dicha burocracia y no conforme a los establecidos;

- f) Existió una lealtad organizativa hacia actores políticos, la cual dirigió el modo de operación de las organizaciones;
- g) No se llevaron a cabo evaluaciones para identificar los cambios contextuales;
- h) No se llevó a cabo un estudio y evaluación de las normas, valores y prácticas formales e informales, durante su proceso de diseño, creación, operación, evaluación y terminación.
- i) Por los factores expuestos, estas agencias aparecieron como organismos irrelevantes ante los diversos actores, por lo cual decisión de terminación se llevó a cabo sin siquiera considerar su evaluación, pero si considerando la implementación del nuevo proyecto de administración de la burocracia electiva entrante.
- j) No se determinó de forma clara si las agencias territoriales eran desconcentradas o descentralizadas.

En suma, se puede observar que existen casos donde las organizaciones del sector público son diseñadas, operadas, evaluadas y terminadas sin consideraciones acerca de los diversos aspectos mencionados, además de ser procedimientos guiados en mayor medida por el hábito y dirigidos por la burocracia electiva, la cual, a su vez, constantemente interviene en las organizaciones públicas para tratar de alcanzar objetivos personales. En este sentido, las recomendaciones elaboradas en el capítulo tercero pueden servir como herramientas a considerar por los organismos del sector público, para incrementar las posibilidades de institucionalización de una organización pública y, con ello, brindar mayores beneficios a la ciudadanía.

Sin embargo, conforme a la pregunta sobre la posibilidad de reducir la tasa de mortandad de las organizaciones del sector público, podría considerarse que si una organización toma en cuenta y considera importantes factores como los expuestos por la teoría y señalados para el caso de las UATs, es posible la generar una reducción en la mortandad de las organizaciones del sector público, sean estas las nuevas o las ya existentes. Para profundizar en la correspondencia entre los elementos teóricos considerados y los casos, es necesario realizar mayor investigación al respecto y determinar cuál de los factores puede ayudar en mayor medida en el sector público.

Referencias

- Aguilar, L. y Bustelo, M. (2010). *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera*. En: *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Alburquerque, F. (2006). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Instituto de geografía y economía.
- Álvarez, E. (2006). *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Arce, et al. (2012). "The methodology for Strategic Plan Implementation". *Journal of applied Research and Technology*. México: 2 (10): 248-261).
- Arellano, et al. (2012). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?* México: CIDE
- Arellano, G. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, G. y Cabrero, E. (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. México: Instituto Federal Electoral.
- Arellano, G., Cabrero, E. y Castillo, A. (2000). *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE.
- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. ILPES/CEPAL: Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.
- Arzaluz, S. (2013). "La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local". *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, 1(22), 161-202.
- Aseem Prakash y Matthew Potosky (2016). "Dysfunctional institutions? Toward a New Agenda in Governance Studies". *Regulation & Governance*. (10), 115-125.
- Back, Gjelstrup, Helgesenof, Johansson y Klausen (2005). *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Germany: VS VERLAG FUR SOZIALWISSENSCHAFTEN.
- Bañez, T. (1999). *Participación ciudadana, sociedad civil y juventud*. Universidad de Zaragoza: Acciones e Investigaciones Sociales.
- Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.
- Block y Ángel. (1991). "Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales" *Centro de Estudios Sociológicos*. México: El Colegio de México, 439-461.
- Boin, A. y Christensen, T. (2008) "The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership" *Administration & Society*. Norway: University of Oslo, 3, (40), 271-297.
- Bryson, M. (1988). "A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations". *Pergamon Journals Ltd*. Inglaterra: Long Range Planning 1 (21): 73-81.

Cabrero, M. (2006). “El panorama de la descentralización en México: ¿Hacia qué tipo de federalismo evolucionar? En: Borjas, B., y Bucio, E. (2006). *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*. México: CESOP.

Cabrero, M. y Arellano, G. (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cabrero, M., Flamand, G., Santzio, R. y Vega, G. (1997). “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local” *Gestión y Política Pública*. México: CIDE 2 (14), 329-387.

Cabrero, M. 2007. *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. México; Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública.

Carmona, R. (2006). “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo”. En: Rofman, A. y Villar, A. (2006). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Argentina: Espacio Editorial.

Casas E (2009). *Representación política y participación ciudadana en las democracias*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 51 (205), 59-76.

Christensen, T. y Laegreid, P. (2005). El Estado fragmentado: los retos de combinar la eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, 3 (14), 557-598.

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, G. y Røvik, A (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. United Kingdom and United States: Routledge.

CONAPO. (2013). *Índice absoluto de marginación 2000-2010*. México: Secretaría de Gobernación.

Coraggio, L (2003). “Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local? En: En: Rofman, A. y Villar, A. (2006). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Argentina: Espacio Editorial.

Crozier, M, y Friedberg, E. (1990) *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.

Cunill, G. (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en busca de nuevos sentidos”. *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD, 4, 1-20.

De Olloqui, J. (1983). “La descentralización del gobierno federal. Un punto de vista”. En: *El Trimestre Económico*. México: Fondo de Cultura Económica 50 (197).

DOF, (2012). *Ley de Planeación*. México: Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

DOF, (2014a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: H. Congreso de la Unión.

DOF, (2014b). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: H. Congreso de la Unión.

El mexiquense (08 de abril de 2013). “Inicia programa de reforestación en Ecatepec” *El mexiquense. Periódico de la identidad estatal*. Recuperado de: <http://elmexiquensehoy.blogspot.no/2013/04/cinco-unidades-administrativas.html>

Escalante, G. (2001). *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal. El problema de la participación ciudadana*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Fernández, E. (11 de abril de 2013). “Transeúntes protegidos contra robo en Ecatepec” *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversaledomex.mx/home/transeuntes-protegidos-ante-robo-en-ecatepec.html>

Font, J., *et al.* (2012). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. Una visión panorámica”. *Revista Transformación*. CLAD: 5(7), 102-131.

Gaceta de Gobierno (2001). *Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios* México: Gobierno del Estado de México.

Gaceta de gobierno (s.f). *Código electoral y de participación ciudadana del Estado de Jalisco*. México: H. congreso del Estado de Jalisco.

Gaceta de Gobierno, (2001). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. México: Gobierno del Estado de México.

Gaceta de Gobierno, (2004). *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Gaceta de Gobierno, (s.f). *Constitución política del Estado Libre y Soberano de México*. México: H. Congreso del Estado de México.

Gaceta Municipal, (2013). *Reglamento de Organización y Participación Vecinal para le Municipio de Durango*. México: H. Ayuntamiento de Durango, 2013-2015.

Gaceta Municipal, (2013a). *Bando Municipal*. México: H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 2013-2015.

Gaceta Municipal, (2013b) *Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México*. México: H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 2013-2015.

Gaceta Municipal, (2013c). *Sesión extraordinaria número tres*. México: H. Ayuntamiento de Ecatepec, 2013-2015.

Gaceta Municipal, (2014). *Bando Municipal*. México: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos 2013-2015.

Gaceta Municipal, (2015). *Bando Municipal*. México: H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 2013-2015.

Gaceta Municipal, (s.f). *Reglamento de Participación Ciudadana de Ecatepec*. México: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

Gaceta Municipal, (s.f). *Reglamento de Participación Ciudadana de Guadalajara*. México: H. Ayuntamiento de Guadalajara.

Gil, F. (2000) “Descentralización y democracia” En: Luis, M. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El colegio de México.

González S (2007). *La participación ciudadana en el ámbito local, esfuerzo por regenerar la democracia*. *Revista Sociológica de Pensamiento crítico*, 1(2), 179-186.

Guillen, T. y Ziccardi, A. (2004). *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*. México: Conocer para Decidir.

Hodgson, M. (2016). “What Are Institutions?”. *Journal of Economic Issues*. UK: JEI, 40(1), 1-25.

Huerta, C. (2014). *Los problemas públicos municipales y las maestrías sobre asuntos de gobierno municipal*. México: VII Foro para el Encuentro de Posgrados vinculados al desarrollo regional.

IFE (2012). *Atlas de Resultados Electorales Federales*. México: INE, en línea en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/

IGCEM (2012). *Estimaciones del producto interno bruto nacional en el Estado de México* en: http://www.seijal.gob.mx/cnie/archivos/pdf/reuniones/2012/presentaciones/tolu/pib_estado_de_mexico.pdf, consultado el 13 de septiembre de 2014.

INAFED (2010). *Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal*. México: Secretaría de Gobernación.

INAFED (2014). *Agenda para el desarrollo municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo. México: Secretaría de gobernación.

INAFED (s.f). *Socioeconómico municipal*. México: SEGOB, en línea en: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Socioeconomico_Municipal, consultado el 7 de marzo de 2015.

INEGI (2011). *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales*, en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/cng2011gmd/default.asp> consultado el 10 de Noviembre de 2014.

INEGI (2012). *Producto Interno Bruto por entidad federativa 2012*, en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/comunicados/especiales/2013/diciembre/comunica8.pdf>

INEGI, (2011). *Panorama sociodemográfico del Estado de México*. México: INEGI

IPOMEX (12 de septiembre de 2014). *Sistema de Acceso a la Información del Estado de México*. Recuperado de: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/ecatepec/subsidios/2014.web>

Isunza, G. y Méndez, B. (2011) “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México”. *Artículos*. México: EURE, 111(37) 107-129.

Klausen, J. (2016). “The Urban District System in Oslo”. *Local Public Sector Reforms: An International Comparison*. Expert group meeting at Joint MC / WG Meeting and Conference. University of Bern.

Larson, et al. (2007). “The effects of forestry decentralization on access to livelihood assets”. *The Journal of Environment & Development*. Canada: SAGE, 3, (16), 251-268.

March, Friedberg y Arellano (2011). “Institutions and Organizations: Differences and Linkages from Organization Theory”. *Gestión y Política Pública*. México. 20(2), 235-246.

Matus, C. (1983). *Planeación normativa y planeación situacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Mendoza, G. (2011). *Decisiones estratégicas. Macroadministración*. Colombia: Ediciones de la U.

Merino, M. (2000) “Los municipios de México: más allá de la democracia” En: Luis, M. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El colegio de México.

Merino, M. (2010). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

MILENIO (07 de abril de 2013). “Alcalde de Ecatepec toma protesta a delegados y subdelegados” *MILENIO NOTICIAS*. Recuperado de: http://www.milenio.com/tendencias/Alcalde-Ecatepec-protesta-delegados-subdelegados_0_57594245.html

Montesinos R (2004). *La participación ciudadana en la modernidad democrática mexicana*. El cotidiano, 20 (128), 93-104.

NEM (05 de junio de 2013b). “Inicia programa de reforestación en Ecatepec” *Ecatepectv*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=VxNRzLtCLWA>

NEM (07 de marzo de 2014c). “Acercan servicios públicos a la población ecatepequense” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1681>

NEM (08 de marzo de 2015b). “Colocan más de 40 mil luminarias en colonias prioritarias de Ecatepec” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1963>

NEM (1 de julio de 2013e). “Miles de ecatepequenses beneficiados con material y juegos infantiles” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1469>

NEM (10 de septiembre de 2014h). “Pablo Bedolla fortalece servicios con la segunda entrega de equipo automotriz a las UATs y dependencias municipales” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1825>

NEM (15 de noviembre de 2015d). “Inician rehabilitación de 194 vialidades primarias de Ecatepec” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=2156>

NEM (18 de julio de 2013g). “Fortalecen seguridad en Ecatepec con nuevas patrullas” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1487>

NEM (19 de mayo de 2014f). “Reciclan, intercambian y cuidan el medio ambiente: ecatepequenses sustituyen PET por alimentos” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1730>

NEM (20 de agosto de 2013i). “Más de 35 mil familias de Ecatepec beneficiadas con canastas de frutas y verduras” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1514>

NEM (21 de julio de 2014g). “Ecatepec más seguro con el programa de alumbrado público” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1783>

NEM (21 de julio de 2015c). “Refuerzan servicios públicos de Ecatepec en temporada vacacional” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=2047>

NEM (22 de febrero de 2014a). “Ecatepec te queremos limpio supera las 7 mil 500 toneladas de basura recolectadas” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1667>

NEM (22 de junio de 2013c). “Inicia programa de reforestación en Ecatepec” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1462>

NEM (22 de junio de 2013d). “Inicia Ecatepec acopio y reciclaje de árboles navideños” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1886>

NEM (25 de febrero de 2014b). “Arranca segunda etapa de canastas nutricionales en Ecatepec” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1672>

NEM (26 de mayo de 2013a). “Ecatepec te queremos limpio recolecta más de 500 mil toneladas de basura” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1439>

NEM (28 de enero de 2015a). “Contrata Ecatepec a más de 5 mil 500 personas mediante programa de empleo temporal” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1915>

NEM (3 de julio de 2013f). “Instalan plantas purificadoras de agua en diferentes puntos del municipio de Ecatepec. *Noticias de Ecatepec de Morelos* Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1471>

NEM (30 de marzo de 2014d). “Eficiente Ecatepec servicio a la ciudadanía con buzones” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1700>

NEM (31 de julio de 2013h). “Ayuntamiento de Ecatepec entrega certificados médicos gratuitos” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1499>

NEM (31 de marzo de 2014e). “Coordinación de los tres niveles de gobierno beneficia a los ecatepequenses con la canasta básica alimentaria 2014” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1701>

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ochman, M. (2004). *Sociedad civil y participación ciudadana*. Revista Venezolana de Gerencia, 9 (27), 473-489.

OEM (23 de junio de 2013). “Inicia programa de reforestación en Ecatepec, Edomex” *El Occidental*. Recuperado de: <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n3028453.htm>

Oropeza, L. (2004). *La evaluación de la función pública en México*. México: INAP.

Oslo Council (25 de mayo de 2006). “Criterion system for the districts”. *Oslo Council web page*. Recuperado de: https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=no&rurl=translate.google.com&sl=no&tl=en&u=https://www.oslo.kommune.no/%3Flang%3Dno_NO&usg=ALkJrhjQXcaVdJWHAquV_npc308bJKM_Zg

Ossinovski, J. (2010). *Legitimacy of Political Power in Putin’s Russia*. Inglaterra: School of Economics and Political Science.

Parkash, A. y Potoski, M. (2016). “Dysfunctional institutions? Toward a New Agenda in Governance Studies” *Regulation & Governance*. Seattle: University of Washington, 10, 115-125.

Paredes, J. (2008). “Planeación prospectiva para las redes de conocimiento corporativo en las universidades públicas venezolanas” *Revista de Ciencias Sociales*. Venezuela: Universidad de Zulia, 2: 274-285.

Periferia 21 (08 de enero de 2015). “Inicia en Ecatepec acopio y reciclaje de árboles navideños” *Periferia 21*. Recuperado de: <http://www.periferia21.com.mx/?p=6475>

Perlman, J. y Rivera, A. (2006) “Planeación e Integración Estratégica: Extensión Conceptual y Teórica de un Modelo Aplicado”. *Revista Chilena de Administración Pública*. Chile: Estado, Gobierno, Gestión Pública, 8: 112-124.

Pichardo, M. (2013). “Advances in Strategic Planning of the Public Sector in Latin America and the Caribbean: Balance and Perspectives”. *Quality Issues and Insights in the 21st Century*: Costa Rica: Centro Internacional de Política Económica, 1 (2): 60-78.

Pindado, F. (2004). Gobierno local y participación ciudadana. *Psychosocial Intervention*.. España: Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, 3(13), 307-323.

Porter, E. (1980). *Competitive Strategy, Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Estados Unidos: The Free Press

Punto de Expresión (02 de marzo de 2014). “Inician en Ecatepec segunda entrega de paquetes nutricionales” *Punto de Expresión*. Recuperado de: <http://www.puntodeexpresion.com.mx/?p=17099>

Radio Trece (20 de agosto de 2013). “Más de 35 mil familias de Ecatepec beneficiadas con canastas de frutas y verduras” *Radio Trece 1290AM*. Recuperado de: <http://radiotrece.com.mx/mas-de-35-mil-familias-de-ecatepec-beneficiadas-con-canastas-de-frutas-y-verduras/>

Raine, G. y Jung, S. (2015). “A conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizatio”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Inglaterra: Oxford University Press, 25: 71-99.

Ramos, M. y Reyes, M. (2005). “Gobiernos locales y participación ciudadana: Hacia un enfoque de gestión estratégica asociada”. *Espiral*. México: 34 (12): 39-66.

Ramos, R. (2014). *La Planificación estratégica como método de gestión pública: Las experiencias en la administración Española*. España: INAP.

Redacción (07 de marzo de 2014). “Entrega Ecatepec unidades vehiculares y diversos apoyos” *Expediente Noticias*. Recuperado de: <http://www.expedientenoticias.com/entrega-ecatepec-unidades-vehiculares-y-diversos-apoyos-18996>

Redacción (28 de octubre de 2013). “Vecinos piden conservar la clínica Díaz Ordaz del DIF-Ecatepec” *aquí Ecatepec*. Recuperado de: <https://aquiecatepec.com/2013/10/28/vecinos-piden-conservar-la-clinica-diaz-ordaz-del-dif-ecatepec/>

Rocchi, G. y Venticinque, V. (2010). “Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local”. *Espacio Abierto*. Venezuela: Universidad de Zulia, 4(19), 601-620.

Rodríguez, G. (25 de septiembre de 2013). “El grito de independencia, los acarreados y el teleprompter” *PROCESO*. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/353691/el-grito-de-independencia-los-acarreados-y-el-teleprompter>

Rofman, A. y Villar, A. (2006). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Argentina: Espacio Editorial.

Rossell, O. (2010). “Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la ‘caja negra’ de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos”. *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD.

Salinas, C. (11 de abril de 2013). “Contrata Ecatepec seguro contra robo a transeúntes y en transporte público” *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/11/estados/036n2est>

Sánchez, A. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Sánchez, B. y García B. (2010). “El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local”. *Revista Economía, Sociedad y territorio*. México: El Colegio Mexiquense, 33, (10), 355-412.

Sánchez, M. (2009). “La participación ciudadana en la esfera de lo público” *Espacios Públicos*. México: UAEM: (12) 25, 85-102.

Sánchez, V. (2012). “Sobre la necesidad de una visión estratégica en la gestión de programas contra la pobreza”. *Centro de Estudios Internacionales*. México: El Colegio de México, 161: 484-521.

Schedler, A. (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?” *Cuadernos de Transparencia*. México: IFAI. Cuaderno de transparencia número 3.

Simon, H. (1982). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Argentina: Economía de la Empresa

SMIEyG. (2013). *Sistema Municipal de Información Estadística y Geográfica. Cuaderno No. 2*. México: H. Ayuntamiento de Ecatepec.

Solís, F. (25 de abril de 2014). “Funcionable el Módulo de Atención de Seguro a Robo a Transeúnte y Usuarios del Transporte Público” *El Sol de Toluca*. Recuperado de: <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n3370067.htm>

Sun-Tzu (1989). *El arte de la guerra*. Segunda edición, Madrid: Fundamentos.

Surdez, P., y Aguilar, M. (2011). “Gestión estratégica en el sector público y en el sector privado: diferencias y similitudes”. *Ensayo Administración*. México: Hitos de Ciencias Económico Administrativas, 47: 39-46.

Tan, R. y Zohu, T. (2015). “Decentralization in a centralized system: Project-based governance for land-related public goods provision in China” *Land Use Policy*. Elsevier: 47, 262-272.

Tejera, G. (2006). “Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México” *Sociológica*. México: Departamento de Sociología, 61(21), 41-70.

Tello, D. (2010). “Del desarrollo económico nacional al desarrollo local: aspectos teóricos”. *Revista CEPAL*. CEPAL.

Valdés, Z. (2010). *Democracia y fortalecimiento de la participación ciudadana. Cuatro reflexiones sobre la participación ciudadana y la construcción de la ciudadanía en México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Villa, A. (07 de abril de 2013). “Toman protesta 403 Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec” *aquí Ecatepec*. Recuperado de: <https://aquiecatepec.com/2013/04/07/toman-protesta-403-consejos-de-participacion-ciudadana-en-ecatepec/>

Villa, L. (22 de junio de 2013). “Firman Acuerdo de Participación y Trabajo Político en comun Movimiento Ciudadano y Movimiento Progresista de Ecatepec” *Redacción. Periodismo a Contraluz*. Recuperado de: <http://www.redaccion.mx/2015/12/firman-acuerdo-de-participacion-y.html>

Weber, M. (1998). *Economía y Sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva. Decimoséptima edición, México: Fondo de Cultura Económica.

Ziccardi, A. (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM.

Anexo I. Metodología utilizada para el trabajo de campo

Con el objetivo de analizar los principales factores involucrados en la decisión de creación de las UATs, sus facultades, objetivos, responsabilidades otorgadas, así como en su remoción de la administración pública, durante la investigación se ha elaborado un trabajo de campo caracterizado por los aspectos mencionados a continuación.

En primera instancia, se recabó información a través de la elaboración de entrevistas semi-estructuradas con actores clave involucrados en las unidades territoriales durante la operación y en la decisión de terminación y remoción de las UATs de la administración pública. Esto con el objetivo de comprender algunos de los factores más relevantes involucrados en la decisión de terminación de las agencias aludidas. Entre los actores entrevistados, tanto miembros del cabildo, como el secretario particular del presidente municipal, así como ex gerentes y trabajadores de las agencias fueron participes del ejercicio. Cabe destacar que algunos de los miembros del cabildo entrevistados, fueron personal operativo en las unidades territoriales y el contenido del cuestionario se basó en las siguientes preguntas:

1. Nombre del integrante del Cabildo:

2. Regiduría:

3. Partido de afiliación:

4. ¿Conoce usted el trabajo que era desempeñado por las UATs?

5. ¿Podría mencionar algunas de sus funciones?

6. ¿Consideraría como eficaz y eficiente el trabajo desempeñado por las UATs?

7. ¿Cómo calificaría usted los servicios que las UATs prestaron?

8. ¿Cuáles fueron las virtudes que logró identificar en las UATs?

9. ¿Cuáles considera que fueron los principales defectos que tuvieron las UATs?

10. ¿De qué manera se llevó a cabo el proceso de evaluación de las UATs para determinar su continuidad?

11. ¿Cuál fue el impacto que tuvieron las UATs sobre la participación ciudadana?

12. ¿Cuáles fueron los principales actores involucrados en la decisión de la remoción de las UATs?

13. ¿Fue la ciudadanía y la información proveniente de ella tomada en cuenta para la decisión de terminación de las UATs?

14. En caso afirmativo ¿De qué manera participó la ciudadanía?

15. ¿Conoce usted si algún ex integrante de las UATs se encuentra laborando en alguna área de la administración gubernamental actual?

16. ¿Cuáles considera que fueron los principales factores que propiciaron su desaparición?

17. ¿Qué características pudieron haberles permitido continuar con su labor?

En adición al cuestionario implementado a los actores clave gubernamentales, el trabajo de campo consistió en un apego e investigación elaborada desde los comienzos de la creación de las UATs, en 2013 y hasta su terminación, en 2016, en tanto se mantuvo constante contacto con las unidades con el objeto de elaborar requerimientos sobre los servicios manejados por las unidades, pero también para identificar los programas correspondientes a la población, administrados y distribuidos por las mismas agencias.

De igual forma, es prudente señalar que se llevó a cabo un apego con integrantes de los consejos de participación ciudadana del municipio, las autoridades auxiliares y la ciudadanía en general durante el tiempo de existencia de las unidades, por lo cual, la información obtenida a través de la investigación de campo para este trabajo, ha sido recolectada de primera instancia durante un periodo de tres años consecutivos, es decir, desde la creación de las UATs y hasta meses después de su terminación.



Instituto Politécnico Nacional



Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y
Sociales

**The termination of the public sector organizations. Ecatepec, Mexico
State Territorial Administrative Units, study case.**

THESIS

TO OBTAIN THE ECONOMY AND MUNICIPAL MANAGEMENT MASTERS
DEGREE

INTRODUCING

PABLO ARMANDO CRUZ HERNÁNDEZ

DIRECTORS:

DOCTOR. JOSÉ BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA

DOCTOR. TOM CHRISTENSEN

MEXICO CITY, MEXICO, NOVEMBER 2016

SPECIAL THANKS

To the professors and mentors Doctor Benjamín Méndez Bahena and Doctor Tom Chistensen which due to their patience and effort invested in me as a student, made possible the enrichment and conclusion of my thesis work.

To the tutorial committee integrated by the Doctors Georgina Georgina Isunza Vizuet and Rocío Huerta Cuervo, but also to Doctors Jan Erling Klausen, Jorge Enrique Culebro Moreno and Fermín Alí Cruz Muñoz, whom they have also invested a lot of effort to made this thesis possible.

To the National Technology and Science Council for its economic support granted during the entire masters studies, but also during the research stay with Professor Tom Christensen at the University of Oslo, Norway.

To the professors members of the master's program, the operative and administrative personnel of the Economic, Administrative and Social Investigation Center because thanks to their effort made this possible as well.

To the citizens which through their contributions supported the master studies.

Lastly to my family because they have supported me during all the years of my existence.

Glossary

Institutionalization of the public organizations. It can be described as a process where the organization achieve certain legitimacy levels; develop a consistent and effective way of working; that is valued by the internal and external stakeholders; that creates an effective way of dealing with multiple, vague, symbolic, conflictive, imposed, complex and contradictory goals without causing any collateral damage; that develops the capacity of immediately intervene whenever an undesirable norm takes root; that has the capacity to understand and create solutions to the internal and external problems; and that is capable of adapting to constant environmental changes.

Institutions. They can be conceived as the rules of the game created by humans and capable to evolve or being modified by the individuals. They are a collection of rules that can change through the time and put order to the social life by creating stable expectations over the behavior of others, and by retracting or fomenting some specific type of attitudes.

Organizations. Human constructs where the members of a society spend most of their time; where the individuals are being trained and indoctrinated; where its members concede part of their own decision making autonomy so that an organizational process can take place instead.

Citizen participation. Is a social and collective act based on the individuals and their decisions to willingly participate into public affairs, this with the objective to reach common goals and to and to increase their involvement and control over public affairs and resources but without assuming any kind of the responsibility.

Strategic planning. Process that seeks to provide with coherence and sense the decisions that the organizations take in order to achieve their goals. It is based mainly on the contextual and territorial analysis and has the objective to generate advantages for the organization.

Abstract

Within the public sector, the creation, operation and termination process of the organizations, usually does not includes organizational and planning factors nor the citizenship and their key stakeholders. It is a process usually guided by the habit and not by rational and planned procedures based on the achievement of certain and specific goals and demands. This situation endangers the organization, its capacity of adapting to a specific context as well as its capability to generate benefits for the citizenship. As a result, the organization could provoke its own termination.

Nevertheless, the termination of the public organizations phenomenon is little considered by the academic sector. Thus, the present work consists on investigating the termination case of the public organizations named the “Territorial Administrative Units” (TAUs) of the municipality of Ecatepec, Mexico State, this with the objective to help with the understanding of the phenomenon.

Introduction

Organizations are an important human construct where the members of the society spend most of their time; in them, the individuals are being trained and indoctrinated, but they are also places where its members concede part of their own decision making autonomy so that an organizational process take place instead. Its study has been traditionally focused in the private sector, but in the political science field, has been rooted to sociology, management theory and psychology. Furthermore, its empirical focus has been directed mainly to United States cases, and occasionally to another Western democratic systems (Christensen, Laegreid and Kjell, 2007).

There are several perspectives that can be used to analyze the organizations (Christensen, Laegreid and Kjell, 2007), however, the institutional one can be used as a basic approach to understand some of the factors involved in their institutionalization, which allows their survival during adverse contexts, such as political and administrative changes. This perspective can be used altogether with different features related with the strategic planning and citizen participation theories, since within the public administration field, the organizational theory can be used to help with understanding of the public sector, the content of the public policies and the decision making process, this through analyzing the way of how political and administrative systems are organized and how they operate (Christensen, Laegreid and Kjell, 2007).

In this sense, strategic planning can help with the understanding of, first, how an organization could be designed, second, the way of how the main objectives are being created, third, the territorial and contextual characteristics that should be considered for their creation, this is, the possible strengths, weakness, opportunities and threats related to a specific context, and, finally, the strategy that an organization could take to ensure its survival (Arellano, et al, 2012; Perlman and Rivera, 2006; Arellano, 2004; Mendoza, 2011; Porter, 1980; Armijo, 2009; Arellano, Cabrero and Castillo, 2000; Surdez, 2011; Arce, et al., 2012; and Sánchez, 2012).

By its side, the citizen participation help with the analysis of the role played by the citizens and their effects over the survival possibilities for a public organization, since the citizens can either help an organization with the accomplishment of its objectives, or reject

it and hinder its labor. It is important to establish that a public organization can be removed by the pressure or decision of political stakeholders and not necessarily by its own failure.

In the public sector there can be found many cases where organization are created in order to improve administrative efficacy and efficiency, or in order to solve unexpected problems that emerge throughout the time. However, although in the public sector those created organizations seldom die (Christensen, Laegreid, Roness and Rovik, 2007), there can be found cases where the government decides to terminate them, or even hinder their institutionalization process.

Regarding this issue, the institutional failure, which involves governmental and non-governmental organizations, seems to be declining in a critical rate the confidence and trust over the social, political and economic institutions, thus it becomes necessary to investigate the cases where the organizations fail and are removed, in order to theoretically understand and empirically analyze them, instead of only being assumed. This failure is provoked mainly for four reasons: the design failures caused by the lack of information, diverse compromises, or even by the creation of perverse incentives; the institutional mismatch and obsolescence caused by the acquisition of new capabilities or the generation of new rules and challenges; adaptation issues, this is, the organization is not capable of adapting environmental changes; and by the capture of the organizations in order to achieve personal goals instead of social ones (Parkash and Potosky, 2016).

This way, it can be argued that the planning procedures and its features can be used to identify, create, clarify and evaluate the main aspects that must be considered during the design of a public organization, and with the objective to increase their institutionalization chances and to reduce their failure or even removal probability.

Nevertheless, in the public sector some strategic factors such as organizational characteristics (internal and external stakeholders, formal and informal norms and practices, learning process, elected and rational bureaucracy), planning features (mission, vision, strategy, strategic objectives, tactics, analysis feedback), and particularities given by the territory (extension, accessibility, localization, population density), might not be considered by the local governments during the design and creation of its public organizations,

increasing their failure and removal probabilities. It is prudent to note that the key stakeholders, the formal and informal norms, practices, and values are not the same on every context but they depend of it, thus it is important for the public sector and its organizations, to identify those formal and informal norms, rules, practices and values of the community where the organization is going to be situated, which does not means that the organization is automatically going to adopt and adapt to every aspect identified.

Hence, the public sector organizations removal study is relevant to contribute the theoretical and empirical understanding referred by por Parkash and Potosky (2016). In this sense, due to the Ecatepec's population density, the complexity of its social network, the lack of fully public services provision and its political importance at the state and national level, in this document an analysis of the *Territorial, Administrative Units (TAUs)* is going to take place. Those units were organizations created by the Mexican Local government of the municipality of Ecatepec during the year of 2013, with the objective to improve the administrative efficiency and to reduce the gap between the government and the citizenship, but were removed from the administration on 2016 by the recently elected politicians. In this sense, it can be identified that those public organizations were terminated only after a short period of time and were not positively valued by the new elected politicians, which can lead to the following questions: How can be explained the TAUs creation and termination process? How can be theoretically explained this phenomenon? What were the main operational factors involved into the decision of their removal? And could the study of this example help to reduce the failure and removal probability for future public organizations? It is important to note that those units were selected due to the close relation and analysis that the author of this thesis maintained during their creation, operation and termination period, which allowed the recollection of many empirical data about those units.

In this way, the present investigation has the objective to analyze the main organizational factors that could be involved into the removal decision of the TAUs, as well as to investigate, analyze and understand the procedures and aspects considered for the TAUs creation, in order to theoretically explain the main reasons of their termination, but also with the objective to develop a proposition about the basic organizational features that

the public sector should consider during the design of its organizations in order to increase their survival probabilities and, eventually, to foment their acquisition of institutional features.

For the TAUs failure and removal study, it has been developed a theoretical investigation with the Organizational Theory (OT), as the main and leading theory that is going to help with the understanding of the reasons of why does a public organization is not capable of surviving environmental changes, and how does some organizational factors can improve the termination probabilities of the local government public organizations. Nevertheless, this theory is going to be blended with the strategic planning and citizen participation theories, since those theories can be conceived as complements of the main theory and thus, help with a better understanding of the phenomenon. In addition, for the study of this case it has been collected information about the TAUs creation process, as well as their manner to operate and the procedures that led to their termination, and this through diverse types of investigation which involved from the analysis of newspapers and official documents, to interviews with main stakeholders involved into the TAUs operation and termination⁴.

In this way, first a theoretical investigation about the main theories used, which are the Organizational Theory, the Strategic Planning and the Citizen Participation is going to take place. Second, an Ecatepec municipal context is going to be shown as a way to identify some of the characteristics that might have played a role over the decision of the TAUs removal. Third, an exposition of the data obtained during the fieldwork is going to take place, with the objective to identify the main organizational characteristics that the TAUs showed during their existence. Finally, at the end of this project, and once exposed all the gathered information, a proposition for the public organizations of the local government is going to be presented in order to identify some of the aspects that could hinder their institutionalization process or even provoke their termination.

But before, it is important to establish that despite the institutions and the organizations could be conceived on a similar way since both grant general incentives,

⁴ Including some of the managers of the TAUs, its main employees, members of the municipal council which decided their termination and a representative of the mayor, his personal secretary.

attention guidelines that direct the behavior of the organizational members, and the objectives that stimulate the action (Simon, 1982: 97), and despite the difference between the institutions and the organizations is very thin, they are not the same since the institutions can be conceived as the rules of the game created by humans and capable to evolve or being modify by individuals (North, 1995), a collection of rules that might present changes throughout the time in a slow rate (March, Friedberg and Arellano, 2011), or as rules that can put order to the social life by creating stable expectations and certain type of attitudes over other persons (Hodgson, 2006), while the organizations, despite being some sort of institutions with a collection of rules as well, their rules can be modified at a faster rate (March, Friedberg and Arellano, 2011), and they involve, first a criteria that draws the limits and distinctions between the members of the organization, second, involves a kind of sovereignty to decide who is going to be the person in charge of the organization and, finally, it involves the generation of command chains where the responsibilities of the organizational members are established (Hodgson, 2006). In addition, from a sociological point of view, in this document the institutionalization process of an organization is exposed in the way that Boin and Christensen (2008), did, where the organization enjoy high levels of legitimacy; have developed a consistent and effective way of working; is valued by the internal and external stakeholders; that have created an effective way of dealing with multiple, vague, symbolic, conflictive, complex and contradictory goals; that addresses its goals, often imposed upon it, without causing any collateral damage; that is capable to immediately intervene whenever an undesirable norm takes root; that is capable to understand and create solutions to the internal and external problems; and that is able to constantly adapt to the environmental changes. As a consequence, in this document the organizations, the institutions and the institutionalization of an organization are not going to be conceived as equals. It is prudent to note that for this study case, some of the identified internal stakeholders were the managers of the TAUs, some of their employees that had a close relation with the managers and the citizens, and the director of the TAUs, meanwhile, the members of the media, the citizen and municipal councils, the mayor's office, as well as some members of other political parties were identified as the external stakeholders.

It is important to note that in many Mexican municipalities the centralism is one of the main factors involved in the decision making processes, which means that for the organizations of those municipalities, despite of being Mexico a declared federalist country in its law, the decision making is a centralized and not decentralized procedure. However, due to the contextual changes fomented by the citizens, this situation has changed for many municipalities over time in a way that nowadays there can be found cases where the municipalities take independent decisions by themselves more often (Cabrero, 2006). In this way, the TAUs were designed by the mayor and approved by the municipal council without any clear intervention of the state and federal governments. Nevertheless, the conception of those units were not defined with precision since the documents of their approval stated that those units on the one hand, possessed both centralized and decentralized characteristics and faculties (Gaceta, 2013b), and on the other hand did not mention the exact type of organizations that they were supposed to be (Gaceta, 2013), and because of this, those organizations seem to fit more with the description of the horizontal specialized organizations with some degree of vertical coordination (Christensen *et al*, 2007), instead of the purely decentralized organizations, nonetheless, since the main objectives of those organizations and even some of their given faculties could be linked more to the decentralized organizations, in addition to try avoid complications, for this work those units are going to be characterized as decentralized ones.

Chapter I. The Organizational Analysis and its relation with the Strategic Planning and the Citizen Participation.

1.1 The organizational theory

For Simon (1982), the organizations are relevant human constructs in where the members of a society spend most of their time. In them, the individuals are being trained and indoctrinated but also are places where its members concede part of their own decision making autonomy so that an organizational process take place instead.

For Crozier (1990), the organizations are creations of the society in where trough cooperative and collective actions of relatively autonomous individuals, and as a result of formalized, historic, or traditional beliefs, a structure with specific capabilities and resources emerge with the objective to accomplish particular goals and to solve common problems.

For Christensen, et al (2007), since the public organizations “carry out tasks on behalf of society...Organizations can thus be understood as tools or instruments for achieving certain goals seen as important in society” (20).

For Arellano (2004), the organizations are an heterogeneous structural creations made by modern society in where the resources are dynamic and where politics, laws, institutions, rules and norms are created, applied and maintained, in order to decrease the uncertainty of the daily tasks, this without narrow the members freedom to interpret and transform those rules and symbols.

For Christensen, Laegreid and Kjell (2007), and Simon (1982), there are two kinds of organizations: the public and the private ones. Both present basic differences on their creation, objectives, procedures and the mechanisms used to accomplish their goals (Simon, 1982), they also differ from each other on their interests, norms, laws, rules, values, type of accountability, type of bureaucracy members, transparency, impartiality, equal treatment, predictability, forms, functionality, quality of services, efficiency and effectiveness, political dependence, among other characteristics (Christensen, Laegreid and Kjell, 2007), but they also have common factors such as the bureaucratic system where the obedience is graduated in a hierarchical way and where the complaint right is regulated (Weber, 1998).

It is important to clarify that in the public sector, the members of the bureaucracy can be integrated into the organization through an electoral process and not necessarily through hierarchical procedures, situation that generates some specific dynamics between the designated and the elected officials whom don't depend on the judgment of a hierarchical superior mandate (Weber, 1998).

For the study of the organizations, their members are one of the most important factors to consider. For Simon (1982), there are three kinds of organizational participants: the decision makers, situated on the highest levels of the hierarchy; the employees whom in exchange of a retribution, offer their time and effort to the organization, in order to reach the goals; and the beneficiaries of the products or services that the organization offer, which are the ones that bring inputs to the organism and for whom the organization is directly a personal objective.

In this way, if an analogy is made it can be possible to consider the citizenship as one of the key actors of the public agencies, this since the decision makers could be conceived as the members of the elective bureaucracy; the employees as the bureaucratic working force under the direction of the elective officials; and the beneficiaries as the citizens involved and affected by the existence and operation of the organization. Hence, this particularity interpretation can be seen as one of the first existent ties between the organizational analysis, the citizen participation and, as it will be exposed further ahead, the strategic planning.

However, it is important to consider that the organizational members could not only be looking for a monetary benefit, but they could also be looking for another kind of benefits such as security, comfort and prestige, furthermore due to the nature of the humans, the organizations are not entirely rational agencies since in the real behavior, different than rational behavior, the decision initiative is taken by an impulse that is part rational but mostly habitual, which does not necessarily mean that the impulse is always mandatory and irrational (Simon, 1982), that is, due to the nature of the humans, the organizations and their members are usually created and directed not by pure rationality, but by the habit which is not necessarily irrational but that implies an exclusion of the election of the most appropriated means to achieve certain goals, hence, it shouldn't always

be taken as a fact that the rationality in the human acting is always present, this false concept has been disproved by the modern studies of sociology and psychology (Simon, 1982).

With this, is prudent to expose that there is a particular situation where the public organizations could only be created as a response to laws, rules or norms requirements (Arellano, Cabrero and Castillo, 2000), and not as a result of rational decisions and procedures where all available information is gathered and all the possible alternatives are known and analyzed, with the objective to create the best agency that maximizes the benefits, in other words, due to the limited rationality of the people (Simon, 1982), sometimes the organizations are not being created to accomplish a specific goal nor being a product of a rational process where the best choice is taken. This situation generates as a consequence that the organizations “from the moment of their birth, they build their own dynamics, confront their own context and constitute their own structure and internal culture” (Arellano, Cabrero and Castillo., 2000), which is also a factor that provokes the rise of a specific organizational characteristic on which the agencies contain and coexist constantly with formal and informal institutions, such as norms and values, that can become important to the formal organization activities and that affect the decisional making process (Simon, 1982; Christensen Laegried and Kjell, 2007). It is prudent to clarify that in this paragraph the institutions are conceived in the way that North (1995) exposes, as the rules of the game created for humans and capable to evolve or being manipulated by the individuals.

One of the most important things to consider of the exposed above, is that the informal institutions are fundamental for an organization because “it would probably be fair to asseverate that no formal organization would work efficiently without being accompanied of a non-formal organization. Every new organization must go through an initial “adapting stage” before it can run smoothly; and every new member of the organization must establish informal relations with their colleagues before becoming a significant part of it” (Simon, 1982: 142). Furthermore, “Although the formal norms can change from overnight as a result of political or court decisions, the informal limitations

attached to the habits, traditions and conduct codes are much more resistant or impenetrable to the deliberated policies” (North, 1995: 17).

That is, the organization has formal rules that should not be underestimated (Arellano, Cabrero and Castillo, 2000), but its members can create informal rules of the same or even more relevance because of their capability to condition the performance, since the purpose of the rules is to shape the way on which the game is going to be played, but within the team there can be created specific rules, that might not consider the formal ones, in order to win the game (North, 1995:15). This is why it is necessary to identify the established informal actions and relations through the time, in order to obtain a closer look over the real way on where the organization is operating.

With the exposed above, it is possible to establish that the organizations are human constructs where the individuals spend most of their time and interact with each other, where the people acquire and put into practice certain abilities, that can be either private or public ones and created through rational, habitual or historical procedures, that are governed by formal and informal rules and by a bureaucratic and hierarchical system, and where the three types of actors exposed, count with an equivalent importance.

Now, for the analysis of an organization it is also important to study the way on which the individuals interact within the agency because “The best way to generate an intense vision about the structure and the operation of an organization, is to analyze the manner in which the decisions and the behavior of the employees are affected by the organization” (Simon, 1982: 5). This way, to be capable of understanding how a decision is selected in an organization, it is necessary to know their objectives, which are the main reason of its existence and the leading reason for the individuals to invest their decisions and effort into the organization (Simon, 1982).

This is an important subject since the decisions taken by the members of the organization in order to achieve its goals, should be created with an integral point of view and according more to the community values, than with the established rules (Simon, 1982). Thus the importance of the adaptation capability analysis, becomes imperative whether for a public or a private type of organization.

This way, about the objectives in a public organization, is prudent to expose that they are not motionless; they tend to change when the context changes and with the purpose to satisfy the constant demand of the beneficiaries since they are the main suppliers of organizational incentives (Simon, 1982). In addition, the goals are created in a complex and “volatile environment characterized by impatient politicians, scrutinizing media, critical citizens and scarce resources” (Boin and Christensen, 2008: 271), thus the inclusion of the citizen participation into the organizational procedures can be conceived as one of the main factors that intervene into the agency’s failure or success, since the feedback originated by the citizens can be analyzed to perceive any possible environmental change, so that the agency can adapt to it. Hence, if a public organization responds and integrates citizenship on an adequate way, its survival, success and evolution could be expected, but if the public organization intends to increase the gap or not to have contact with the citizens, their values and changes throughout the time, it could be expected its termination or the rise of doubts about its existence.

Now for an organization it is important to understand the existent relation between the objectives, the members and the developed activities, since the members might not agree with the means used to achieve certain objectives and can also generate an informal behaving system in order to achieve personal goals, affecting the procedures taken by the organization to reach its goals (Simon, 1982).

With this, it is important to argue that the individuals are willing to be part of an organization and to help it with the achievement of its goals, if those goals help the members to reach their own goals (Simon, 1982), that is, with the actor’s personal goals in mind, the organization should design its objectives and means to reach them, according to the ones of its members, in order to create a certain type of harmony where both, the members and the organization help each other with the achievement of the goals and where the members perceive as dangerous the organizational decline and, eventually failure. This knowing that there can’t exist a perfect harmony between the organizational and personal objectives, but the point is to try to make them as compatible as possible (Simon, 1982).

In addition, it is relevant to mention that for the public organizations is important to identify what kind of goals they have, their level of ambiguity and the means used to

accomplish those objectives inasmuch as, despite the fact that an organization could have been created to perform an specific job, it can be pressured by other organisms, the government or other actors to execute different tasks and to generate ambiguous goals, that is, the organization can be used to accomplish personal or political goals, instead of being used to achieve its own goals, situation that, at the same time, can modify the attitudes, behavior, structure, procedures, and types of authority within the organism, aside of being one of the factors that provoke the lack of the belonging sense that the members have with the organization and one of the reasons of the impossibility to make clear performance evaluations (Rainey and Jung, 2015). Within this perspective, it is important to establish that the public organizations can be conceived as multifunctional, since they have to deal and attend political steering, representation and participation by affected parties, co-determination of employees, transparency, impartiality, neutrality, quality of services, political loyalty, efficiency, effectiveness, among others (Christensen Laegried and Kjell, 2007).

In addition, for Simon (1982) and the analysis of an organization, it is important to answer the following question what is the way on which the personnel of an organization affect its work? In this sense, as the same author establish, the personnel of the organization can affect the organizational decisions in order to guide the efforts to achieve either organizational or personal objectives. Thus, the decision makers should ensure that the created information reaches all the personnel through effective communication channels in order to prevent informational distortions that hinder the goal achievement (Simon, 1982). In this sense, it must be considered that within the organizations there can be found internal groups capable to affect the organizational decisions and actions. Those groups can generate four main features that should be considered: the coordination; the organizational loyalties, identification sense, and power (Simon, 1982).

Regarding the coordination, the efficacy of an individual depends not only of its own activity, but on the way of how that activity is related with other individuals (Simon, 1982), this is, every action of each member within the organization, has an effect over other members of it on a different and varied way, reason why, to improve the efficacy there should exist certain coordination level between the members. About the organizational

loyalties, within the organization, there can be generated loyalties to certain members, groups or departments capable to affect the decisions taken by other members, which lead to the generation of informal institutions that although might not be necessarily opposed to the formal ones, have the capability to do it (Simon, 1982). According to the power subject, this comes from whether formal or informal authority, can be created at any part of the organization and can depend on the possibility to implement sanctions or grant incentives to the individuals or group of individuals, reason why it is important to identify the generated power sources in order to prevent the uncontrollable empowerment of a member the organization, since those type of members are capable to generate power groups capable to control the organization and its actions in order to achieve personal goals instead of organizational ones, which at the end can led to its termination (Simon, 1982).

Now, about the institutionalization perspective, it is important to know that “When a formal organization develops informal norms and values in addition to the formal variety, it acquires *institutional features*, and one speaks of *institutionalized organizations*” (Christensen, Laegried and Kjell, 2007: 38). But what is an institutionalized organization? A institutionalized organization can be understood as a special kind of organization that: enjoy high levels of legitimacy, which means that the organism is highly accepted within a community; that has developed a consistent and effective way of working; that is valued by the internal and external stakeholders; that have created an effective way of dealing with multiple, vague, symbolic, conflictive, complex and contradictory goals; that addresses its goals, often imposed upon it, without causing any collateral damage; that is capable to immediately intervene whenever an undesirable norm takes root; that is capable to understand and create solutions to the internal and external problems; and that is able to constantly adapt to the changes of the environment (Boin and Christensen, 2008).

Thus, the institutionalization of an organization is important because governments usually create organizations to address new or persistent complex societal problems that could change constantly due to the volatility of the environment, so the organization must develop and manage effective solutions that should fit with the prevalent values and norms of the community where the organism is situated in, while maintaining or gaining the support of the internal and external stakeholders in a short period of time imposed by

themselves (Boin and Christensen, 2008). This situation could create an uncertain and, at some point, hostile environment for the organization, and to deal with it, the institutionalization of a public organization could be considered as a feature that increases the opportunities of its survival during those adverse environmental changes. However, it is important to establish that the institutionalization process can be interrupted and reverted whenever the agency and its established norms fail to adapt, to execute and to accomplish the given tasks and goals, which doesn't necessarily mean that the public organism is going to disappear because they seldom die (Boin and Christensen, 2008; Christensen, Laegried and Kjell, 2007).

1.2 Strategic planning

The planning process in the public sector, is a process that intends to grant sense and coherence to the actions that the public organizations do, in order to achieve certain goals generated from the citizens demands (Sánchez, 2003). There are different ways of planning that can be characterized for being from rational instruments for the public or the private sector, such as the normative planning which is “a rational scientific instrument for the elaboration of the future” (Matus, 1983: 1724), the prospective planning, viewed by Paredes (2008) as a visualization strategy of the future that builds possible, desirable and achievable scenarios, that takes advantage of the context opportunities and where the main actors of the organizations are involved. Nevertheless, between the variety of planning process, there is an specific type that has been gradually adopted by the public and private organizations, the Strategic Planning (Oropeza, 2004), which not only share some of its characteristics with the Organizational Theory (Bryson, 1988; Pichardo 2013), but it also can be used as an instrument to include the citizenship and their participation in the different stages of the planning process (Arellano, 2004).

This adoption of the strategic planning has been taken place due to its specific characteristics, for example, the inclusion of different actors into the organizational procedures, the creation of medium and long term goals without taken away focus and responding to immediate issues (Arellano, 2004; Rofman and Villar, 2006). Nevertheless, there can be found situations where the government uses the strategic planning only as a response to legal demands (Surdez and Aguilar, 2011).

Now, this planning process can be interpreted in diverse ways, mainly because its theory doesn't count with a unique method of implementation (Mendoza, 2011), hence it is prudent to generate a theoretical framework that, although is not looking to create a unique way of conceiving the strategic planning, could help to expose some of the basic features of this type of planning.

In this way, there are three basic characteristics of the strategic planning that must be exposed: a) its origins can be traced and linked to the military sphere; b) it is particularly linked to the private business sector; and c) in the administrative field, it involves the construction of medium and long time perspectives or goals, this without ignoring the short time considerations (Arellano, 2004; Perlman and Rivera, 2006; Pichardo, 2013). In addition, this type of planning allows to trace the achievement of the organizational objectives, the priorities and the resources that contribute to the accomplishment of the organizational mission (Armijo, 2009).

However, despite the fact that this kind of planning is linked to the rationalist theoretical perspective, it does not accept the assumptions of homogeneity, standardization, control and prediction, since it does not generates unique schemes, is not created through a stable technique, it does not pretend to systematize the knowledge and it can't be generated through an static process, on the contrary, this is a procedure that requires constant reflection about the changes of the contextual dynamics, and that requires the inclusion of the community values (Arellano, 2004).

The strategic planning involves an strategic thinking that focuses the attention to the surroundings and the context, creates a holistic perspective, make possible the decision making at any kind of circumstances, generates particular visions over the future and that is creative (Mendoza, 2011). This way of thinking separates the strategic planning from the basic planning conception since it links the organization with its past, its future contextual opportunities and its capability to look for the best and more efficient way to achieve its planned goals, at the same time that includes different social actors within different space-time, sociocultural and political contexts (Arellano, 2004; Arellano, *et al*, 2012). This way, the strategic planning can be seen as a continuous process guided by the creativity, the imagination and the capability to look for new alternatives, this always from a realistic

perspective (Arellano, 2004), in other words, it is a process of what is possible to do within an specific context and that aims to achieve strategic objectives and goals (Perlman and Rivera, 2006), by creating strategies, or certain actions to be implement within a specific context (Mendoza, 2011).

In addition, the strategy is one of its main features that could be understood, first, as an effort to find an increasingly narrow relation between the individuals and their organizations, mainly because in them, the social actors are recognized as contextual builders and modifiers (Arellano, 2004), second, as a useful instrument that allows the establishment and the achievement of clear goals in a simple way, third, as a tool that permit the analysis of an specific, unstable, and diverse context, and finally, as a tool that can be used in an offensive or defensive way (Arellano, 2004; Porter, 1980; Ramos, 2014).

In this sense, from the perspective of researchers like Arellano (2004), Mendoza, (2011) and Armijo (2004), the strategic planning is characterized for the integration of some basic features such as: a) strategic mission; b) strategic vision; c) strategic diagnosis, which at the same time involves the territorial, contextual and SWOT analysis; d) strategic objectives; e) tactics; and finally f) strategic evaluation. As a manner to show this graphically, the figure 1 will present a resume of the characteristics contained within these features.

For the section of the diagnosis the moral of the personnel can be conceived either as a basic strategic principle capable to maximize the energy and the momentum of an organization, or as a factor that provokes the organizational blockage or even its own termination (Sun-Tzu, 1989). For this case, the moral is conceived as the mood state of the organizational members according to the objectives, the mission, charismatic actors or entities, such as the ones described for Weber (1998) and Ossinovski (2010), respectively. In this sense, when the moral can be weaken because of the lack of coherent and strong authority, for the lack of clear roles within the organization, the lack of a clear and precise goals (Sun-Tzu, 1989), or when the goals are ambiguous or vague (Rainey and Joung 2015).

It is important to clarify that the moral in an organization is a characteristic of concern, since when it's weakened, the motivation of the organizational members, as a factor that determines the productivity, is endangered and with this, the capability of cooperation between the organizational actors is depleted (Arellano, Cabrero and Castillo, 2000: 38).

Figure 1. Strategic Planning components

Components	Time of elaboration	General characteristics	Specific characteristics
<i>Strategic mission</i>	At the beginning of the process	It must be clear, short, simple, understandable and it must represent a challenge and a incentive to the members of the organization; its process integrates the main stakeholders, their values and their formal and informal institutions; it considers the timing and the context; it's flexible and capable to adapt to the context changes; it must be realistic; its goals can be achieved in a medium or long time period; it aims to generate cohesion and belonging sense entre among its actors; it is created with a viability perspective; it confers direction to the organization.	It is the main organizational goal to achieve; it is an ideal but realistic image; requires a previous, intuitive, and non systematized diagnosis.
<i>Strategic vision</i>			It represent what the organization wishes to become in the future; it has an emotionally impact over the members of the organization.
<i>Strategic diagnosis</i>	After the creation of the mission and vision, but before the execution of the strategy	It is flexible and adaptable to the changes in time; must be realistic; it is created with a viability perspective; its creation involves the members of the organization, their values and their formal and informal institutions; it considers the context and the timing.	It is a tool that permits a situational analysis and the construction of variables and possible alternative scenarios in different realities; it contrasts what the organization intends to do, with the strategic problem and the context dynamics; gather and analyze information about the members of the organization; it detects the possible problems, opportunities, internal and external <i>stakeholders</i> ; it requires an analysis about human and financial resources and its control system; it includes an organizational analysis, a SWOT analysis, a territorial analysis, a situational analysis and a analysis of the moral state of the members of the organization.
<i>Strategic objectives</i>	Once the strategic mission, vision and diagnosis are established.	They must be flexible and adaptable to the changes in time; must be realistic; it is created with a viability perspective; its creation involves the members of the organization, their values and their formal and informal institutions; it considers the context and the timing.	They represent an anticipation of the possible situations that the organization could face in the future and its action range; they are directly linked to the organizational mission; they are means of action with a determined impact; they include political, administrative and rational decisions.

<i>Tactics</i>	Created after the strategic objectives	They must be flexible and adaptable to the changes in time; must be realistic; it is created with a viability perspective; its creation involves the members of the organization, their values and their formal and informal institutions; it considers the context and the timing.	These are operative, punctual, specific and functional actions; they comprehend the way to mobilize and transform the available resources to achieve specific goals given by the strategic mission; they can emerge as a consequence of a reaction of an unexpected situation; they can identify a problematic situation, so that the organism can take a convenient position to deal with it; they can understand and prevent the nature of the actions affected by the organization; they can invest the necessary resources on a strategic manner.
<i>Strategic evaluation</i>	Es la última etapa de la planeación estratégica, pero se encuentra presente en todos los momentos estratégicos	It must be clear, short, simple, understandable and it must represent a challenge and a incentive to the members of the organization; its process integrates the main stakeholders, their values and their formal and informal institutions; it considers the timing and the context; it's flexible and capable to adapt to the context changes; it must be realistic; its goals can be achieved in a medium or long time period; it aims to generate cohesion and belonging sense entre among its actors; it is created with a viability perspective; it confers direction to the organization.	This takes a constant review about the actions that the organization implement to achieve the established goals; it's integrated by the relation between the means and the goals; it requires an analysis of effectiveness, experiences, risks, innovations and the new acquired knowledge; It mainly evaluates the impact that the organization provokes on the environment and its output products.
Source: Own elaboration with documents of Arellano, et al, (2012), Perlman and Rivera (2006), Arellano (2004), Mendoza (2011), Porter (1980), Armijo (2009) Sun-Tzu (1989) Arellano, Cabrero and Castillo (2000), Surdez (2011), Arce, et al. (2012) and Sánchez (2012).			

1.3 Citizen participation

The citizen participation is a social and collective act based on the individuals and their decisions to willingly participate into public affairs of their interest, this with the objective to reach common goals (Merino, 2010). The concept could be conceived as a social action that aims to achieve public benefits and to increase the inclusion and the control of the citizens over the public affairs and resources without assuming any kind of the responsibility (Tejera, 2006).

This concept, the citizen participation, is characterized for being a fundamental element of the democratic government in where the distance between the represented and the representatives should be constantly reduced (González, 2007), since it encourages the democratic culture and works as a method to make more efficient the public management (Ziccardi, 2004), at the same time that contributes to generate higher governability ranges that could lead to the democratization of the local policies (Casas, 2009), which can also lead to a democratic progress of the society (Ochman, 2004).

For researchers like Bañez (1999), Montesinos (2004), González (2007) and Casas (2009), some of the basic elements of the citizen participation that allows its effective presentation and reproduction are: I) Governmental dispositions such as laws, rules, regulations or others; II) its accessibility, reliability and the availability of sufficient information; III) the will to participate; IV) real possibilities to participate; V) enough resources to do it; VI) the knowledge and capability to participate; VII) societal cohesion; VIII) the real possibility to be heard and to effectively influence the public affairs; and IX) the citizens must trust the organizations that foment it.

Furthermore, the citizen participation has the potential to generate public benefits whenever it goes beyond the elections, it has enough laws and rules supporting it, and it is presented on several forms, generating thus a certain type of social management (Ramos and Reyes, 2005: 53-54). In this sense, the citizen participation does not end with the emission of a vote in an electoral process, but it begins with it (Merino, 2010). In fact, there are several forms of citizen participation such as: activities to support a member of a political party; common and collective activities to achieve specific goals; public activities provoked by conflicts; opinions about governmental performance; the promotion of

priorities over the public agenda; deliberation about laws, public programs or public budget; evaluation of the externalities provoked by the implementation of the public policies; counter-proposals of public policies; and human rights demands (Merino, 2010; Ramos and Reyes, 2005). It is imperative to establish that the citizen participation might not be the same for every country; each one can present its own kind of citizen participation.

This way, from a theoretical point of view the citizen participation is mainly integrated by three aspects: the citizens must want to participate, which means that they should have incentives to do it; the citizens, with all the information needed, must participate; and, finally, there has to be a real possibility to participate and to affect the public agenda (Bañez, 1999). In addition, within this perspective the citizen participation have three main functions which are: to confer legitimacy to the government; to promote a democratic culture; and to make more efficient the governmental management and its decisions (Ziccardi, 2004).

In Latin America through a decentralization process and the creation of laws, norms, rules, regulations, procedures and public organisms, there has been a formalization process of the citizen participation, due to the appreciation of the existent relation between the public sector and the citizenship (Cunill, 1995). In Mexico, the citizen participation has been promoted since the democratization processes of the 90s with the creation of laws and rules demanded by certain civil groups (Álvarez, 2006; Ramos and Reyes, 2005), but it was not until the election of the ex-President Vicente Fox by the year of 2000, when new democratic agencies dedicated to encourage the citizen participation first at the local level and then at a national scale (Arzaluz, 2012).

However although there can be found cases where the citizen participation has been successfully promoted within local governments, and despite it has been recognized as a fundamental element involved into the development of the Mexican municipalities (Arellano and Cabrero, 2011), there is a lack of attention and importance given by the government to this subject, since it is only using it, first, to legitimate the already taken decisions (Ziccardi, 2004), and second, to create or to permit governmental corporative systems that through the public resources, programs or services, transform the citizen

participation into a controlled, subordinated or related only to the expectancy of any governmental charity, way of participation, instead of being used as the supposedly active participation that allows to expose and introduce the public demands into the public agenda, the citizen participation into the management process (Rossell, 2010), and even that allows the citizens to present the feedback information needed by the organizations to evaluate possible contextual changes. This is, the public sector treat the citizen participation not as a mature democratic expression of the society, but as actions that threat the order and the government itself (Montesinos, 2004), reason why the government generates simulated types of organized participations superimposed to its own ones (Álvarez, 2006), and over which it has the control guaranteed (Font et al., 2012).

This way, while the local Mexican governments prefer to give continuity to a traditional administrative model emphasized on the governmental authority and over which the government has total control, the citizen participation has faced difficulties to influence the public agenda and the local development (Ramos and Reyes, 2005), therefore, the citizenship shows little interest into participate whenever they don't see their actions as a real opportunity to influence the public sector decisions (Pindado, 2004), in other words "the citizens do not consider themselves with the capacity to influence the politic decisions or they simply think that the government imposes its decisions over them" (Valdés, 2010; 74).

It is important to remark that there are studies such as the ones exposed by Rocchi and Venticinque (2010), where it is mentioned that some actors identified by the citizens as constantly involved into the participation, are usually the ones linked to a political party or with previews experience with social civil organizations, provoking among the citizenship a feeling of having an already fixed game, since they always see the same names and persons participating (Escalante, 2001), and thus, provoking a lack of willing to participate.

With the exposed above, it can be observed that the democratization procedures from the 90s governments, have not necessarily promoted an effective citizen participation (Ramos and Reyes, 2005), because it is not enough the announcement of laws and rules, but it becomes necessary to count with technical, methodological and acceptable instruments (Pindado, 2004), to reduce the bureaucratic obstacles of the decentralized government

(Álvarez, 2006), but above all, it is necessary to count with political willingness to eliminate the controls over the citizen participation that allow its effectiveness.

1.4 The existent relation between the theories

In the public field, there are two fundamental theories linked to the citizenship and the public management: the strategic planning (SP) and the citizen participation (CP). However, the government and its administrative system operate and establish contact with the citizenship through the organizations, and thus, those theories could be conceived as extensions or complements of one theory that includes them: the organizational theory (OT). In this sense, it becomes necessary to understand the public management as the systematized set of practices used for the operation of the public administration, this with the objective to promote the development of the communities and to foment the citizen participation into the public affairs (Isunza and Méndez 2011). With this, the natural relation between the OT, with the CP and SP, is more noticeable within the public management field because of three of its characteristics: the design of the organizational goals; the planning, creation and the evaluation of public policies; and the promotion of the local development. Nevertheless, it is important to expose that there could be found many ties that unify those three theories, but for this document the public management is going to be used as the glue that generates the union between them.

About the design of the goals, the creation and evaluation of public policies and programs are a fundamental part of the public organizations. Its elaboration is not an easy task to accomplish, since they needs to identify and to include the main organizational, their goals and their formal and informal rules, norms and values, in order to create, modify or adapt the organization to an specific context and to maximize the benefits in a particular environment (Bardach, 2008; Rainey and Jung, 2015). In this sense, the evaluation of the goals and programs, requires the participation of the citizens but not only as mere critics or viewers of the achievement or failure of the established goals and programs, but as an essential actor that must be involved and actively participate into the process of evaluation, modification or creation of new strategies that can lead to the achievement of the common goals.

Hence, within this perspective, it can be seen the existent relation between the three theories, first, because both, the OT and the SP consider that the environment and the stakeholders play an essential role for the organization and thus, they must be included into the design of the organization, its goals, programs and plans, second, because the citizenship and their stakeholders, either internal or external, have the ability to encourage and help, or hinder and block the achievement of the organizational goals, plans or programs, and third, because the needed feedback information to modify or improve the organization, its goals, plans or programs, is basically provided by the citizens, that is, the public organization need the citizen participation to jointly generate or modify strategic plans, goals, or other actions that could bring public benefits.

In addition, it is important to expose that the ambiguity of the goals, this is the goal's lack of clarity, is provoked by the public officials improvisation (Cabrero and Arellano, 2011), the public nature of the governmental organizations, political commitments, resistance to evaluative procedures, lack of autonomy, informal actor's influences, inadequate institutions, or interventions of other organizations (Rainey and Jung, 2015), links the theories since the OT and SP theories express the need to involve the different types of actors during the design, implementation and modification of the goals, this is, the theories identify the importance of the citizen participation during the goal's design, implementation and modification, since the citizenship is conceived as an significant part of the organization.

Is important to remember that if the goals and the evaluation are designed in an ambiguous way, negative impacts over the sense of belonging, the attitudes, the behavior, the structure, the authority and the organizational commitment, could be expected in both the citizens and the internal members of the organization, this because there would be a lack of clarity over the objectives priority, the hierarchical structure and in the role that every organization member must play (Rainey and Jung, 2015). Hence, the OT and the SP establish the participation of the citizens as one of the most important aspects to be included into the creation of an organization and its goals, because the citizens can internalize and protect the organization during politic/electoral changes that hinder the

development of the communities (Croaggio, 2006) and can provide with clarity, the establishment of the goals.

Regarding the creation and evaluation of public policies, the links between the theories are provoked because the government is the main responsible of providing public services and to encourage the citizen participation (Sánchez and García, 2010), and thus, it needs to conceive the planning procedures as an opportunity to provide welfare and to organize and integrate the citizenship into the public affairs (Huerta, 2014; Guillen and Ziccardi, 2004), and with this, the citizenship is able to participate into the creation of public policies in order to achieve flexible and jointly created goals (Carmona, 2006; Aguilar and Bustelo, 2010). In addition, the linkages between the theories is provoked when the policies evaluations takes place, this is because citizen's participation is not only presented as an instrument to supervise the public budget expenditure and management, as it usually is (Rossell, 2010), but as an instrument that transform the evaluation process into a flexible, easily understandable, accountable, transparent, cohesion and belonging sense generator process, that integrates the main actors, the analysis of their values and context, and that establish limits to the power (Schedler, 2004).

On the other hand, regarding the local development as link creator between the theories, first it is necessary to establish that the development can be conceived as an amplifier of the dynamic and local learning capacities, characterized for being the creator of new wealth, new skills and for being a learning promoter in order to improve the competitiveness and quality life of a community, this by integrating, social, cultural, political, environmental, institutional and human development components as well as different governmental levels and where long term results and the involvement of the public officials through participative practices, is expected (Albuquerque, 2006; Coraggio, 2003; Tello, 2010).

This way, the linkage between the theories is given first, by the importance of the territorial characteristics for local development. In this sense, the physical characteristics, and the social characteristics, such as the internal and external stakeholders, their formal and informal norms, rules, practices and values, are included into the analysis of the territory in order to generate long term organizational plans that aim to reach the

development of a community, this is, the territorial characteristics, its actors and its formal and informal institutions, are fundamental aspects to be analyzed and understood in order to take advantages from them and to prevent difficulties that affect the organizational labor. Second, since the local development conceive as an important factor the learning process, the OT and the SP find their link with the citizen participation when those theories mention the importance of involving the main stakeholders, in this case the citizens, during the feedback procedures, so the organization learn from them and prevent contextual difficulties.

Once exposed the main theories that are going to be used for this work, its help with the understanding of the main organizational factors involved during the creation, operation and termination of the TAUs is expected. This because, the theoretical body shows how: the acceptance and legitimation of an organization within an specific context; the key stakeholders analysis; the context and its changes analysis; the particular territory resources; the location of the organization; the community analysis of the formal and informal norms, rules, practices and values where the organization is located; the needs and demands analysis of the community; and the planning process and its inclusion of the main stakeholders during all of its procedures, play an essential role for the survival of an organization, and even for its institutionalization process. But not only that, the theory can help with the understanding of how does the role played by the: elective bureaucracy; the formal and informal norms and values; the internal and external members interaction with each other; the absence of the main stakeholders during organizational procedures; the lack of institutionalized characteristics; the goal ambiguity; the adaptation capabilities; and the ability to achieve vague, diverse, symbolic, conflictive, contradictory and imposed goals, impact public organizations and their operational system. Nevertheless, to know how does these factors were involved into the termination of the TAUs, is yet to be seen and for that, over the next chapter first is going to be analyzed the specific context of the municipality of Ecatepec, including its decentralization process, its socioeconomic and territorial particularities and the analysis of the circumstances presented during the creation, operation and termination of the TAUs, and at the end of the chapter, it is going to be exposed the relation that the TAUs had with the citizen participation.

Chapter II. The municipality of Ecatepec

2.1 The Decentralization in the municipality of Ecatepec

The decentralization can be conceived by two of its main characteristics: the transference of functions, powers and responsibilities from hierarchically superior agencies towards its dependent organizations; and the gradual integration of those dependent organizations into the design of higher policies (Larson, *et al.*, 2007), this with the objective to provide with more efficacy and democracy the public administration, and provoked by the close and direct contact that the decentralized agencies have with the problems (Cabrero, 2007). In addition, another important basic characteristic of this concept, is that foments a constant relation and interaction with the environment, which could help to generate a better control and management of the problems (Crozier, 1990). However, despite that the decentralization is based in the transference of powers and responsibilities, it does not grant entire freedom to the organizations since there will always be superior normative frames to which they are accountable to (Block and Ángel, 1991).

Nevertheless, the decentralization concept has suffered changes through the time, thus can be interpreted in many ways (Tang and Zohu, 2015). Hence, for researchers like Gil (2000), this concept can be interpreted as: a preview requirement of the democratic governments; a feature that encourages the democratic development but without being a necessary condition to implement democratic practices; a concept that can be linked to autocratic regimes when the local government is designated autocratically and not by communitarian decisions; and as a feature that creates smaller oligarchic structures.

In addition, in the decentralization the transference of powers and responsibilities, could be promoted by agencies with higher hierarchical levels, by agencies with even lower hierarchical levels, or can be claimed by the citizens (Larson, *et al.*, 2007; Tang and Zohu, 2015). It's important to expose that when the decentralization is accompanied with inefficiency or incoherence, which can be caused by the incapability of cooperation between the governments of different levels and their respective actors, the argument of going back to a centralized administration system becomes a recurrent theme within the governmental agencies (Cabrero, 2007).

In Mexico, since the decade of the 70's the country went through a number of structural changes where the decentralization was conceived as a tool that the local and state governments could use to provide with more efficiency the public expenditure. This way, at the beginning of the 80's and with the establishment of new reforms, the local decentralized administrations acquired more faculties, powers and tasks, which meant an increment of responsibilities without any previous training or without acquiring more budget to deal with the new given responsibilities (Merino, 2000).

Nevertheless, by the decade of the 90's, due to a growing importance of the federal politic elections, the local governments were conceived just as a tool that could be used for the conservation of the political power, which provoked that the organizations in the local government stayed away and functioned as mere viewers of the established reforms (Merino, 2000).

Within this decentralized context of the Mexican municipalities, Ecatepec, a municipality of the State of Mexico, for the year of 2013 decided to create 5 new Territorial Administrative Units (TAUs) that would help the government to make more efficient its public services and administrative procedures (Gaceta municipal, 2015).

Nevertheless, as exposed before, their objectives, tasks, planning procedures, organizational structure, among other features, could have affected the achievement of the established goals as well as its potential opportunities given by its close relation with the citizenship. Hence, with the objective to expose the specific context and characteristics faced by the units during their existence, over the next part of this chapter a socio-economical and politic context is going to be exposed, followed by a particular section that identifies the organizational factors involved into the TAUs removal.

2.2 The socio-economic and territorial context.

Ecatepec is one of the 125 municipalities that integrate the State of Mexico. It's located within the metropolitan area of the Mexico's valley and it has 156.25 square kilometers of territory (SMIEyG, 2013), as shown in image 1 and 2. The municipality is one of the most populated of the State and altogether with the municipalities of Tecamac and Toluca from the same State, presented a significant population growth rate by the decade of 1990-2000,

but showed a decrease on its population growth rate by the decade of 2000-2010, if compared with the Naucalpan and Tlalnepantla municipalities (See table 2). It is important to pinpoint that due to the size of the voter's population, which is the 12.16% of all the Mexican State voters this is, 1 million, 113 thousand and 659 persons (IFE, 2012), the municipality is one of the most important political entities of the State.

Image 1. Ecatepec's location within Mexico State.

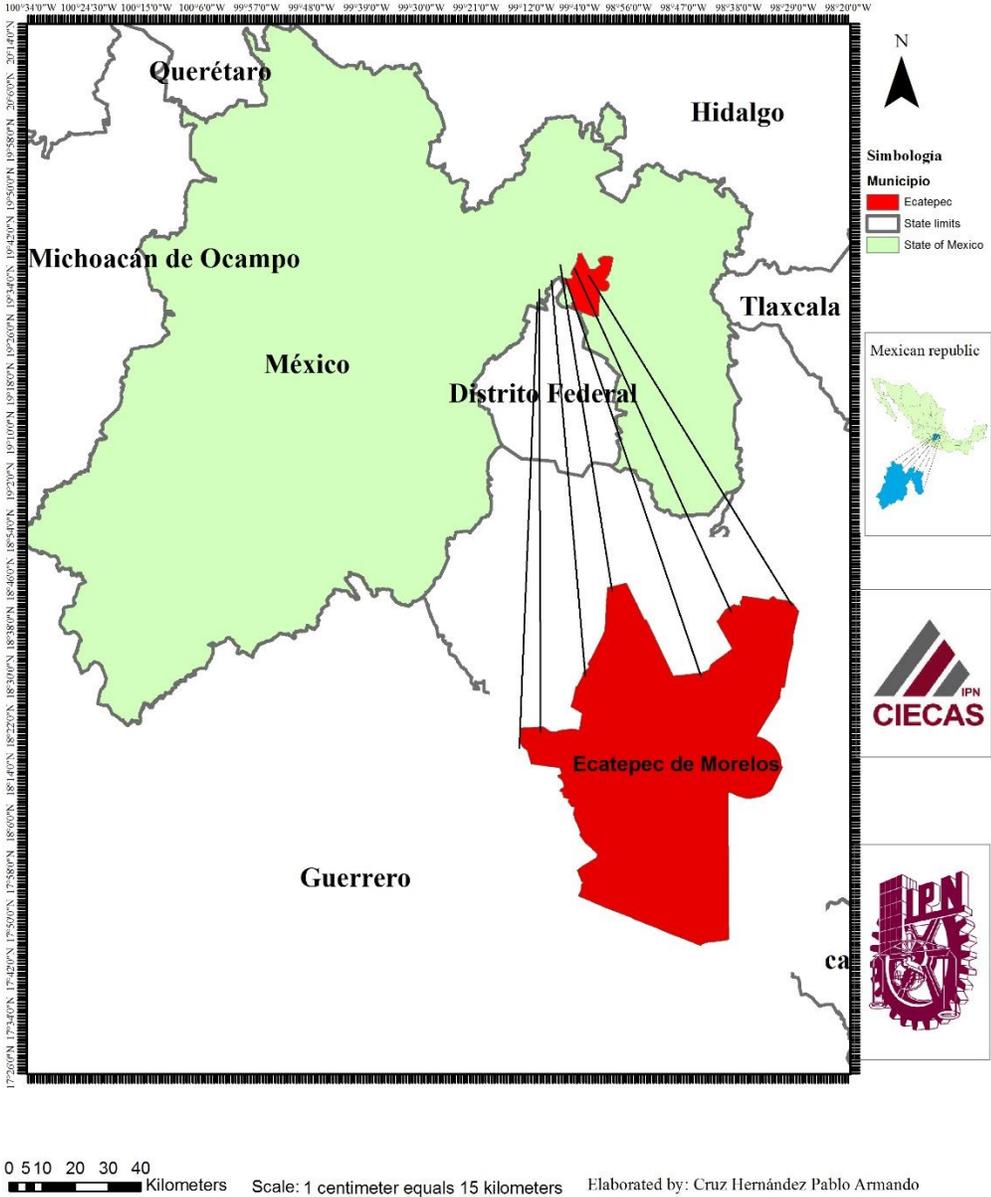


Image 2. Ecatepec's location and urban area

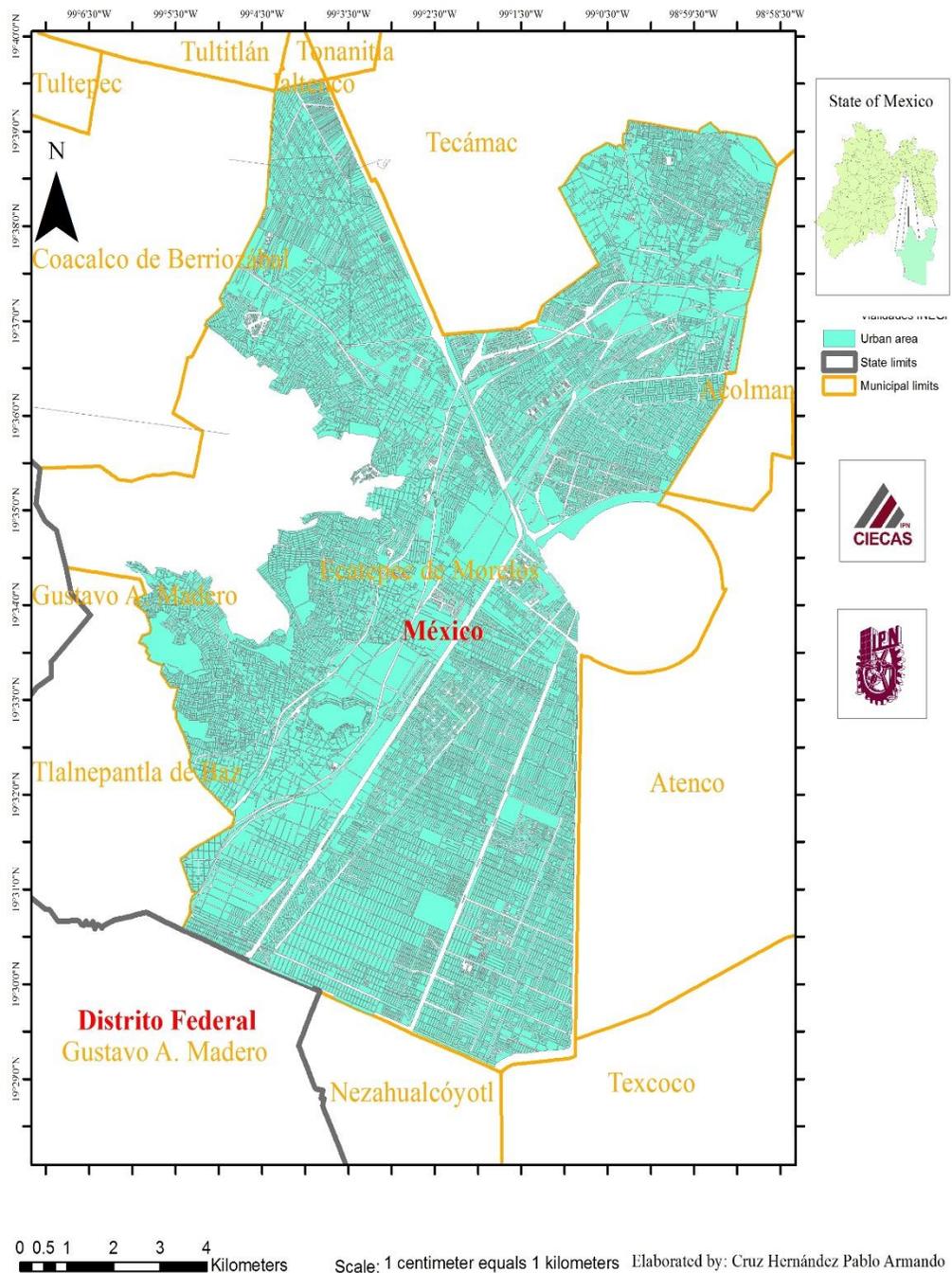


Table 2. Mexico State, municipal population evolution					
	Population 1990	Population growth rate 1990-2000	Population 2000	Population growth rate 2000-2010	population 2010
Mexico State	9,815,795	33	13,096,686	8.1	14,163,190
Ecatepec	1,218,135	33.2	1,622,697	-4.2	1,553,833
Naucalpan	786,551	9.1	858,711	-14.5	733,354
Tecámac	123,218	40.2	172,813	96	338,756
Tlalnepantla	702,807	2.6	721,455	-14.1	619,675
Toluca	487,612	36.7	666,596	14	760,094

Source: Own elaboration with data from the *Censo de Población y Vivienda* 1990, 2000 and 2010 de INEGI.

The migratory flow towards the municipality has been strong since the 55.38% of its population comes from other entities. In addition, the 2.71% of the Ecatepec population is illiterate, the 11.01% have not concluded basic education and it has 68, 618 native people (SMIEyG, 2013). The municipality, due to the characteristics exposed on the table 3, it also presents a low marginalization level, occupying the 2 thousand, 352th place out of the 2 thousand 454 existent municipalities within the entire country (INEGI, 2010). In addition, Ecatepec has an economically active population of 699, 245 persons, which is the 42.22% of its entire population (INEGI, 2011). In this sense, since 2004 and until the year of 2014, the municipality experienced a 31.81% growing rate on its economic units, despite the fact that its population decreased 4.24% for the decade of 2000-2010. However, to get a better view of this behavior, the table 4 contains an exposition of the leading economic sectors where most of the occupied personnel is.

Municipality	% 15Y+ Illiterate population	% 15Y+ elementary school unfinished population	% Occupied houses without sewer system or toilet	% Occupied houses without electricity	% Occupied houses without piped water	% Occupied houses with soil floor	% Occupied population with until 2 minimum wages	Marginalizati on level	State rank	National Rank
Ecatepec	2.71	11.01	0.05	0.10	2.38	1.98	37.29	-1.61	113	2 352
Naucalpan	3.00	11.50	0.14	0.23	1.59	1.56	28.02	-1.66	116	2 379
Tecamac	1.96	8.21	0.12	0.32	1.30	2.33	26.45	-1.76	118	2 246
Tlalnepantla	2.57	10.17	0.06	0.04	1.54	1.68	28.84	-1.78	119	1 108
Toluca	3.99	12.20	1.50	0.48	6.53	3.08	27.32	-1.60	112	1 287

Source: CONAPO

Year	2004				2009				2014			
	Occupied personnel	% Entire occupied personnel	Economic Units	% total of Economic Units	Occupied personnel	% Entire occupied personnel	Economic Units	% total of Economic Units	Occupied personnel	% Entire occupied personnel	Economic Units	% total of Economic Units
15033 Ecatepec de Morelos	166,121	100	49,120	100	208,135	100	57,635	100	204,423	100	64,748	100
31-33 Manufacturing industries	50,093	30.15	4,460	9.08	53,358	25.64	5,583	9.69	51,522	25.20	5,886	9.09
43 Major scale commerce	9,662	5.82	975	1.98	13,817	6.64	1,899	3.29	13,531	6.62	1,546	2.39
46 Minor scale commerce	55,599	33.47	26,868	54.70	70,628	33.93	29,450	51.10	70,284	34.38	33,350	51.51
61 Educational services	7,845	4.72	890	1.81	8,686	4.17	997	1.73	8,959	4.38	917	1.42
72 Temporal accommodation and preparation of beverages and meals services	11,180	6.73	4,284	8.72	15,844	7.61	5,161	8.95	16,825	8.23	6,540	10.10
81 Other services but governmental services	14,348	8.64	7,684	15.64	18,044	8.67	8,915	15.47	18,186	8.90	10,187	15.73
Sectors summary	148,727	89.53	45,161	91.94	180,377	86.66	52,005	90.23	179,307	87.71	58,426	90.24

Source: Own elaboration with data obtained from INEGI 2004. 2009 and 2014.

As can be seen on the table 5, since the year of 2004 the economic activity of the municipality has been focused mainly on 6 sectors, representing the 88% of the entire occupied personnel, and the 91% of the total of economic units.

Table 5. Main economic sectors disaggregation						
Sectors and Sub-sectors	2004		2009		2014	
	Total occupied personnel	% Occupied personnel	Total occupied personnel	% Occupied personnel	Total occupied personnel	% Occupied personnel
31-33 Manufacturing industries	50,093	100	53,358	100	51,522	100
311 Food industry	14,533	29.01	16,730	31.35	15,540	30.16
322 Paper industry	3,815	7.61	3,764	7.05	4,084	7.92
325 Chemical industry	5,755	11.48	5,417	10.15	6,252	12.13
332 Metallic products fabrication	4,848	9.67	5,211	9.76	4,289	8.32
337 Furniture fabrication	4,222	8.42	3,874	7.26	3,417	6.63
Sector's total	33,173	66.19	34,996	65.57	33,582	65.16
43 Major scale commerce	9,662	100	13,817	100	13,531	100
431 Grocery, food, beverages, ice and Tabaco.	4,692	48.56	6,050	43.78	5,599	41.37
434 Raw, agricultural and forestry materials, for the industry and waste materials	4,239	43.87	5,613	40.62	5,655	41.79
Sector's total	8,931	92.43	11,663	84.4	11,254	83.16
46 Minor scale commerce	55,599	100	70,628	100	70,284	100
461 Grocery, food, beverages, ice and Tabaco.	24,419	43.91	29,274	41.44	28,652	40.76
465 Stationery amusement, and other personal articles	6,568	11.81	8,755	12.39	8,190	11.65
467 Hardware store, and glass making materials	5,353	9.62	6,396	10.05	7,150	10.17
468 Auto motor engines, spare parts, fuels and oils	5,158	9.27	5,854	8.28	5,118	7.28
Sector's total	41,498	74.61	50,279	72.16	49,110	69.86
61 Educative services	7,845	100	8,686	100	8,959	100
611 Educative services	7,845	100	8,686	100	8,959	100
Sector's total	7,845	100	8,686	100	8,959	100
72 Temporal accommodation and preparation of beverages and meals services	11,180	100	15,844	100	16,825	100
722 Beverage and food services	10,740	96.06	15,353	96.9	16,225	96.43
Sector's total	10,740	96.06	15,353	96.9	16,225	96.43
81 Other services excluding governmental ones	14,348	100	18,044	100	18,186	100
811 Maintenance	8,589	59.86	11,080	61.4	11,274	61.99
812 Personal services	4,791	33.39	6,128	33.96	6,352	34.92
Sector's total	13,380	93.25	17,208	95.36	17,626	96.91

Source: Own elaboration with data obtained from INEGI 2004, 2009 and 2014

With the data exposed on table 5, it can be identified that the dominant economic activity within the main sectors is the small businesses, which is not a particularity of the municipality, but it is a behavior that can be seen all over the country and that could be conceived as a citizens' initiative to create their own employment sources as a response of the lack of opportunities, but also as an opportunity area for the government to support and encourage those employment sources, which for Ecatepec could have been encouraged through the TAUs organizations.

On the other hand, it is also important to expose the legal framework by which the municipality of Ecatepec is governed. At the federal level, the political constitution of Mexico, mainly in its article 115, contains the principal laws, powers and faculties of the municipalities. At a state level, there are mainly two laws that shape the normative rules of the municipality: the state constitution, and the municipal organic law. In both of those laws, the faculties given to the municipalities of the state are exposed, but only in the first one the duties of the citizens are mentioned. Finally, at the local level, Ecatepec has its own legal frame, mainly integrated by the so called *Bando Municipal de Ecatepec de Morelos*, which contains and exposes the reasons for the existence of the municipality, its territorial characteristics, its taxation faculties, among others, but altogether with it the so called *Reglamento de Participación Ciudadana*, it also includes and establish the norms that steer the way on which the citizens can actively participate in the public, political and administrative affairs.

2.3 The creation, operation and termination of the TAUs

In the municipality of Ecatepec, as established on the *Bando Municipal* (Gaceta, 2015), in order to fulfill its duties, to improve the administrative efficiency, provide administrative support and to improve the public administration performance, the government has the power to create organizations and assistant governmental bodies.

This way, by the year of 2013 in the municipal development plan 2013-2015 the government established the need to promote a certain project named "Municipio Progresista" (progressive municipality), by which, through diverse actions the government was aiming to foment the economic, urban, environmental and metropolitan development, but also to generate favorable conditions for an integral and sustainable development as

well as to generate more opportunities for the citizens of the municipality. One of those actions was the creation of 5 territorial administrative units known as TAUs.

By January 2013, during an extraordinary session, the mayor proposed the reforms that needed to be done to the local law before the municipal council, which was considered as arbitrary by some members of the municipal council, since those reforms were violating the Organic Municipal Law of the Mexican State and some internal administrative rules. However, with the majority of votes, the reforms were approved and with this, in the article 70 of the municipal law the TAUs were formally established (Gaceta, 2013a). It is important to pinpoint that in the extraordinary session document it can be appreciated a lack of interest or even knowledge about the creation of the TAUs organizations.

The reforms to the local law were introduced to the citizens by February the 5th 2013, then the finished and corrected municipal development plan was presented before the municipal council and approved without any other modification. This new document contained some complementary objectives for the TAUs organizations that by that time, were already physically established and were already collaborating with the operation of the 2013-2015's citizen council election.

The TAUs then emerged as decentralized organizations which provoked an addition to the government structure (see figure 1). By April 7, 2013, the elected mayor, Pablo Bedolla López, made an official and public announcement of the units creation, which had as main objectives: to close up even more the gap between the citizens and the government; to improve the service provision; and to help with the achievement of the main goals of the administration (Milenio, 2013; Villa, 2013), and by June of the same year, 2013, the mayor made an open and public supervision of the TAUs, with the objective to make a public presentation of the 5 TAUs managers (Ecatepectv, 2013).

Now, by the year of 2015, the TAUs were almost three years old and they have represented an expansion of the administrative system (see figure 1). Furthermore, those units were distributed over the territory of the municipality, on each one of the four local electoral districts: the XXI, the XXII, the XXXIII and the XLII, but due to the size of the

XXI district, this territory was divided into two areas, which implied the establishment of a TAU XXI north, and a TAU XXI south, as shown in image 3 and table 6.

Table 6. TAUs location	
Territorial Administrative Unit	Location
XXI Norte	Av. Venustiano Carranza, s/n, Guadalupe Victoria
XXI Sur	Pabellón Ecatepec, Av. Vía Morelos, No. 351-1A, Industrial Cerro Gordo
XXII	Av. Vicente Lombardo Toledano, No. 21, San Cristobal Xalostoc
XXXIII	Carr. México-Tepexpan, No. 8, San Isidro Atluatenco Plaza Sendero
XLII	Av. Carlos Hank Gonzáles, Valle de Anáhuac sección A

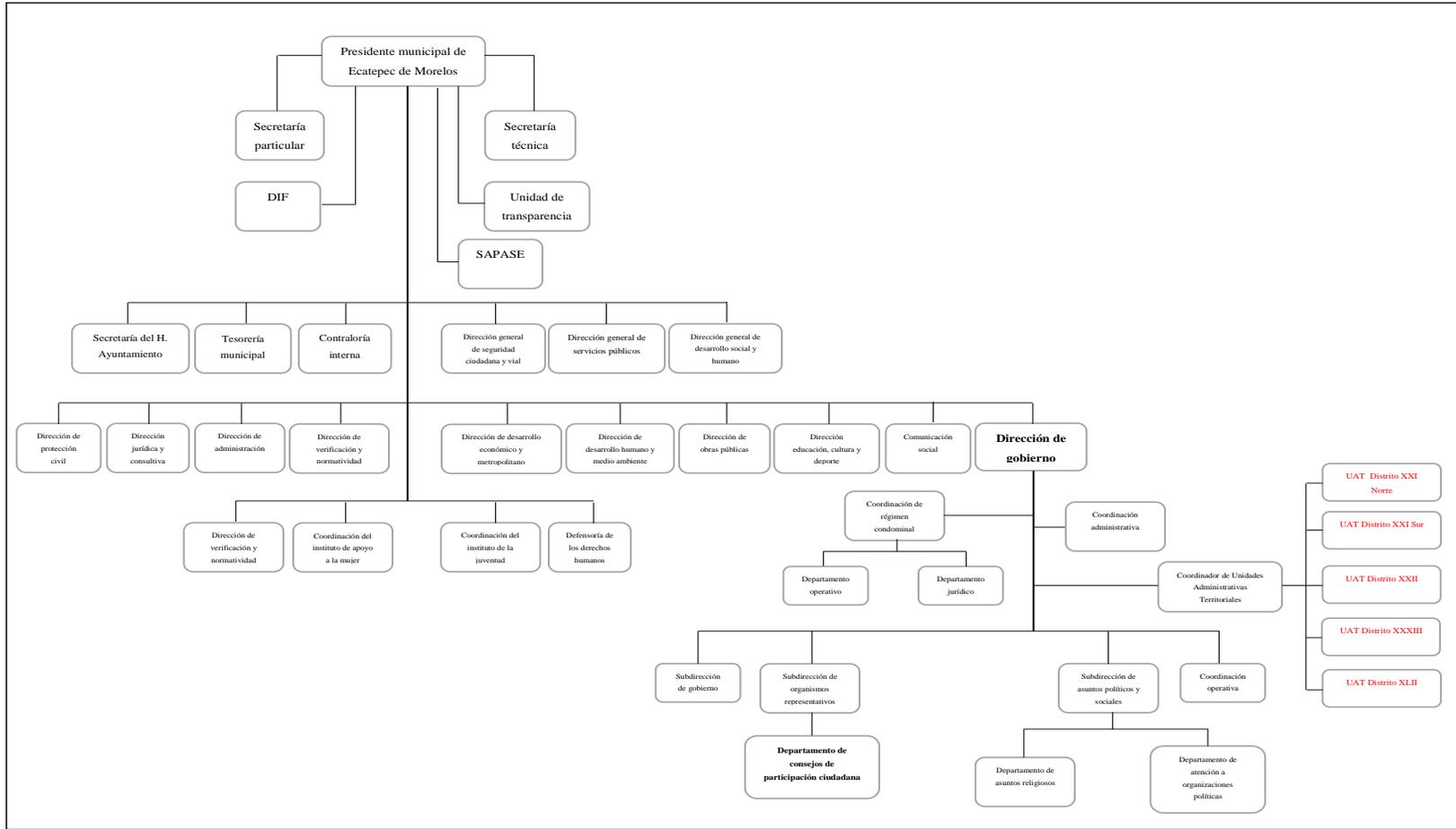
Source: H. Ecatepec Town hall, online: <http://www.ecatepec.gob.mx/>

2.3.1 The creation

As established on the Municipal Development Plan 2013-2015 and in the article 70 of the municipal law, by the year of 2013 the TAUs were created with the objective to accomplish a few essential objectives conformed by, in the first case, the promotion of the administrative efficacy as well as the promotion of the organized citizen participation through actions leaded by the local government and through a close and permanent contact with the TAUs and the auxiliary authorities, such as the citizen participation councils (Gaceta, 2013b), and in the second case, the responsibility to make the provision of public services and each and every one of the administrative procedures more efficient (Gaceta, 2013a). It is important to mention that by 2015 the municipal law contained the TAUs on its article 72.

Now for the study of this agencies, it is possible to analyze specific features to determinate the criteria used during their design, operation, distribution and designated area to provide public services, and with this a couple of questions can be asked: What was the criteria used to establish the number of units? How was determined the area for each unit? As a consequence of these two questions, four territorial features were identified as possible aspects involved into the creation of the TAUs: the population's size that every unit should attend; the territory size of each TAU; the accessibility easiness; and the marginalization criteria.

Figure 1. Organization chart of the public administration of Ecatepec between the years of 2013 and 2015.



Source: Own elaboration with information obtained through the web site of the town hall of Ecatepec: <http://www.ecatepec.gob.mx/>

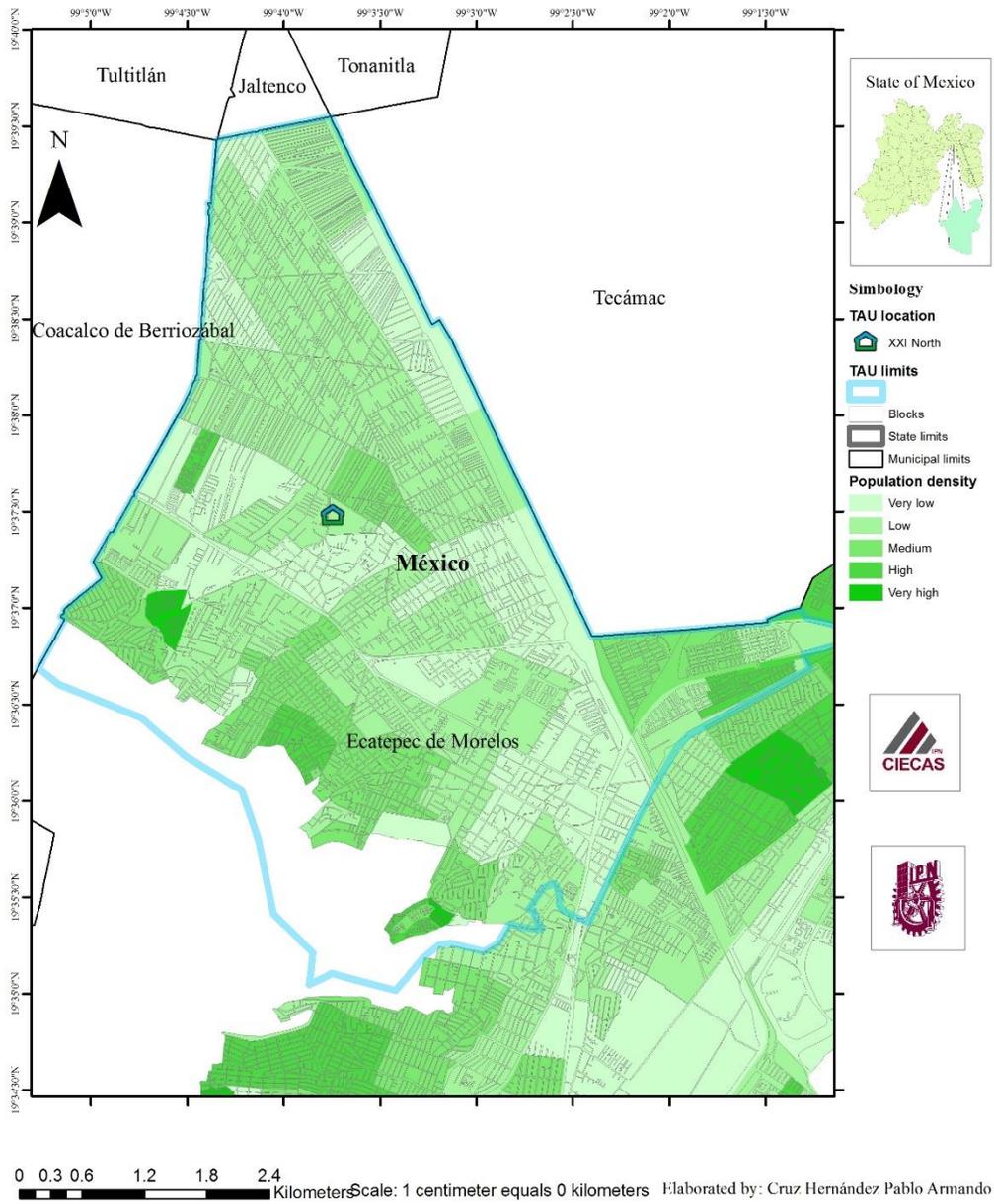
Regarding the population size to be attended by each unit, there was a population distribution inequality. This inequality was provoked by the size of the population concentrated into the XLII and XXII units, which was higher if compared with the rest of the units (see table 6 and images 4, 5, 6, 7 and 8). This way, it can be considered as an uneven load of responsibilities to each unit, implying the possibility of obtaining lower performance levels from those units where the population was significantly higher, but also a potential inattention to the demands of the citizenship and a reduction of the possibilities of generating legitimated and institutionalized organizations, like the ones described by Boin and Christensen (2008), that would bring benefits to the society,.

With this, it can be considered that the criteria under which the location and coverage area for every TAU were established, showed particularities that instead of helping to solve problems of the young organizations, such as the building of an effective way of working while trying to maintain or gain the support of the stakeholders in a volatile environment where the priorities are constantly changing, the lack of resources, designed and imposed by other agencies objectives and counting with short time to create solutions to the problems (Boin and Christensen, 2008), the location and coverage area tended to make them worse and thus, it can be observed that the population density criteria was not included into the TAUs design, putting into the spot line the lack of capacity to equally provide with services the citizens of the municipality.

Table 7. Population per Territorial Administrative Unit		
UAT	Población population	%
XXI Norh	219,159	13.2
XXI South	326,897	19.7
XXXIII	351,071	21.2
XXII	396,178	23.9
XLII	361,710	21.8
Total	1,655,015	

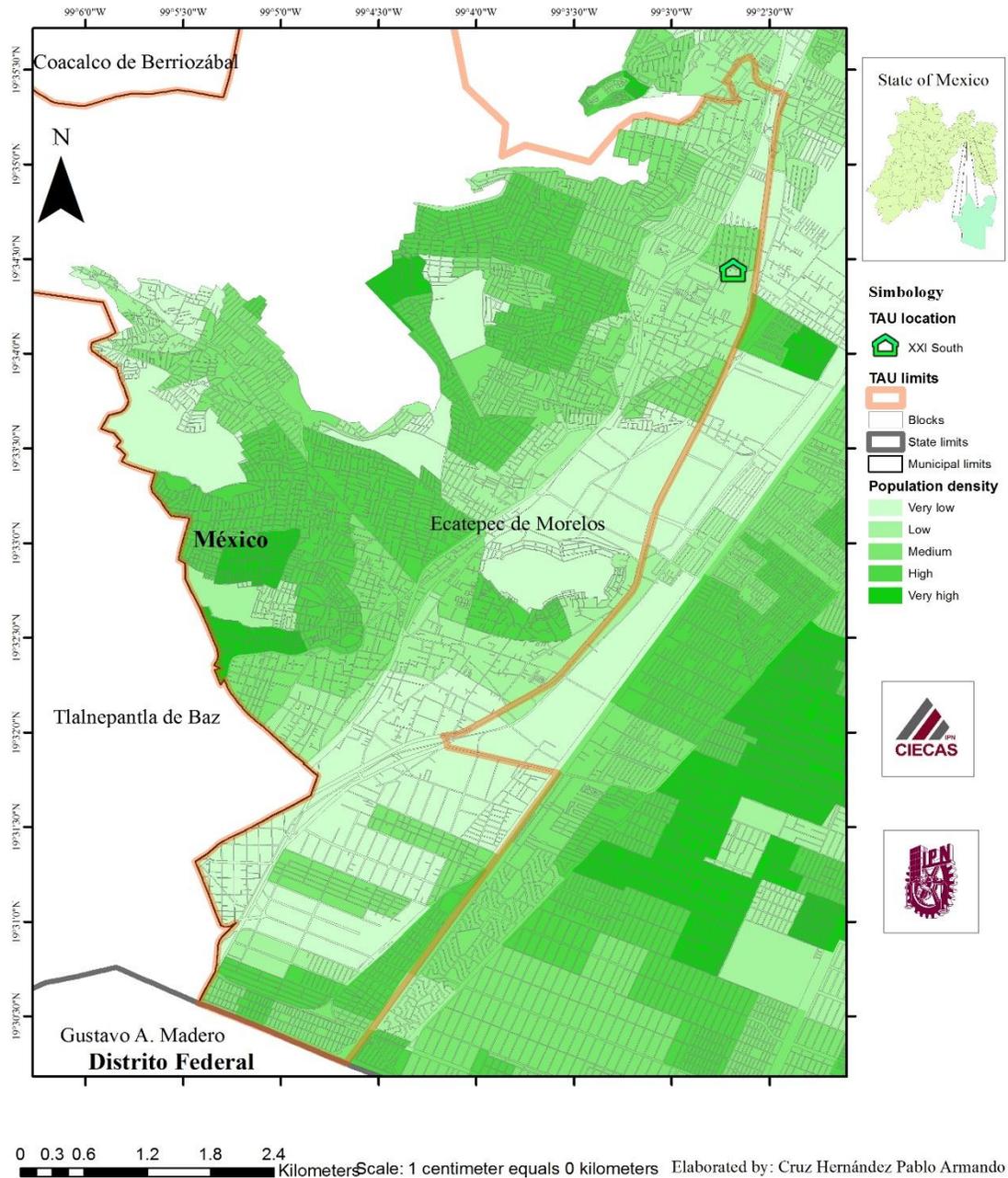
Source: Own elaboration with data obtained from INEGI

Image 4. TAU XXI north, population density



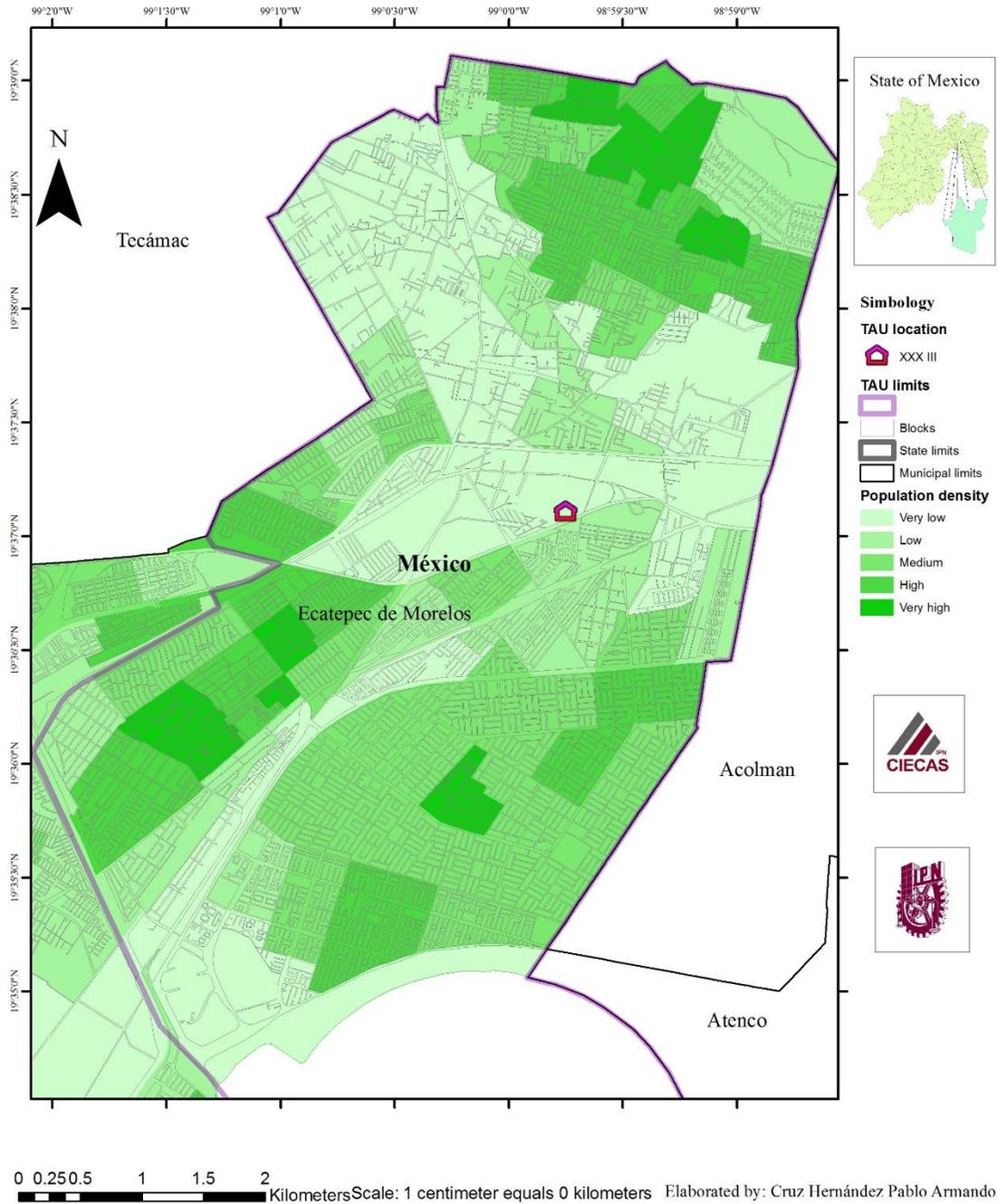
Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Image 5. TAU XXI south, population density



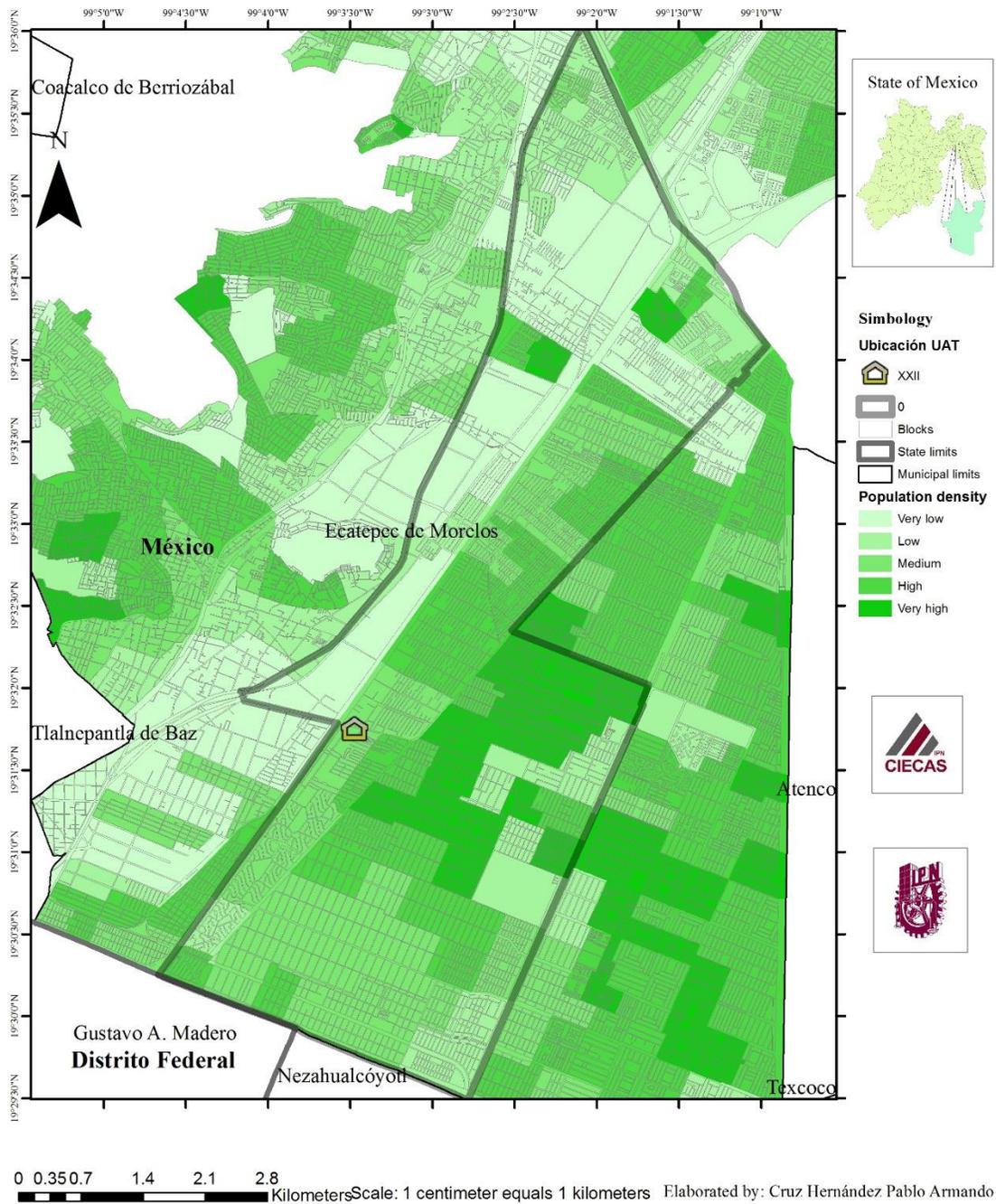
Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Image 6. TAU XXXIII, population density



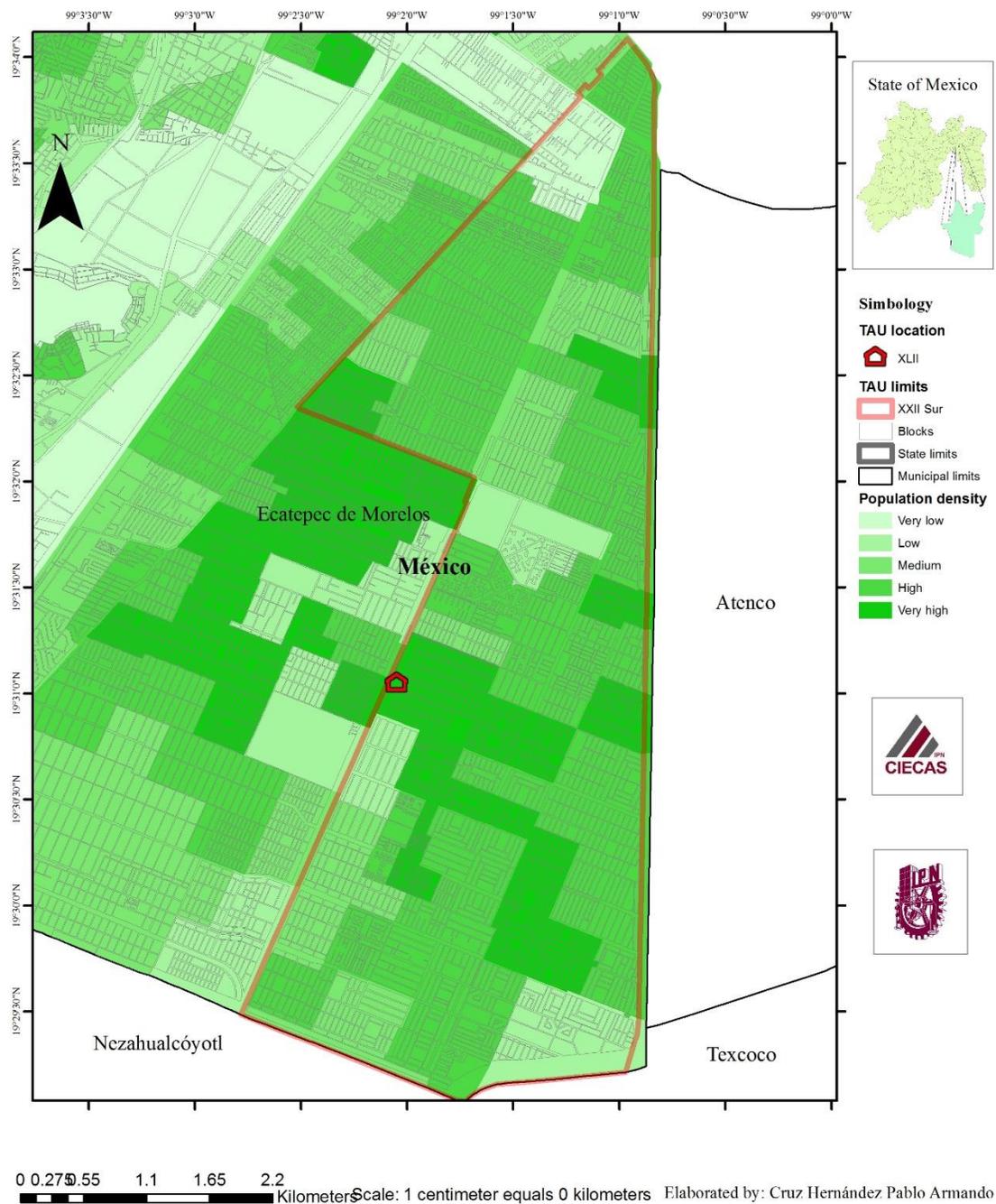
Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Image 7. TAU XXII, population density



Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Image 8. TAU XLII, population density

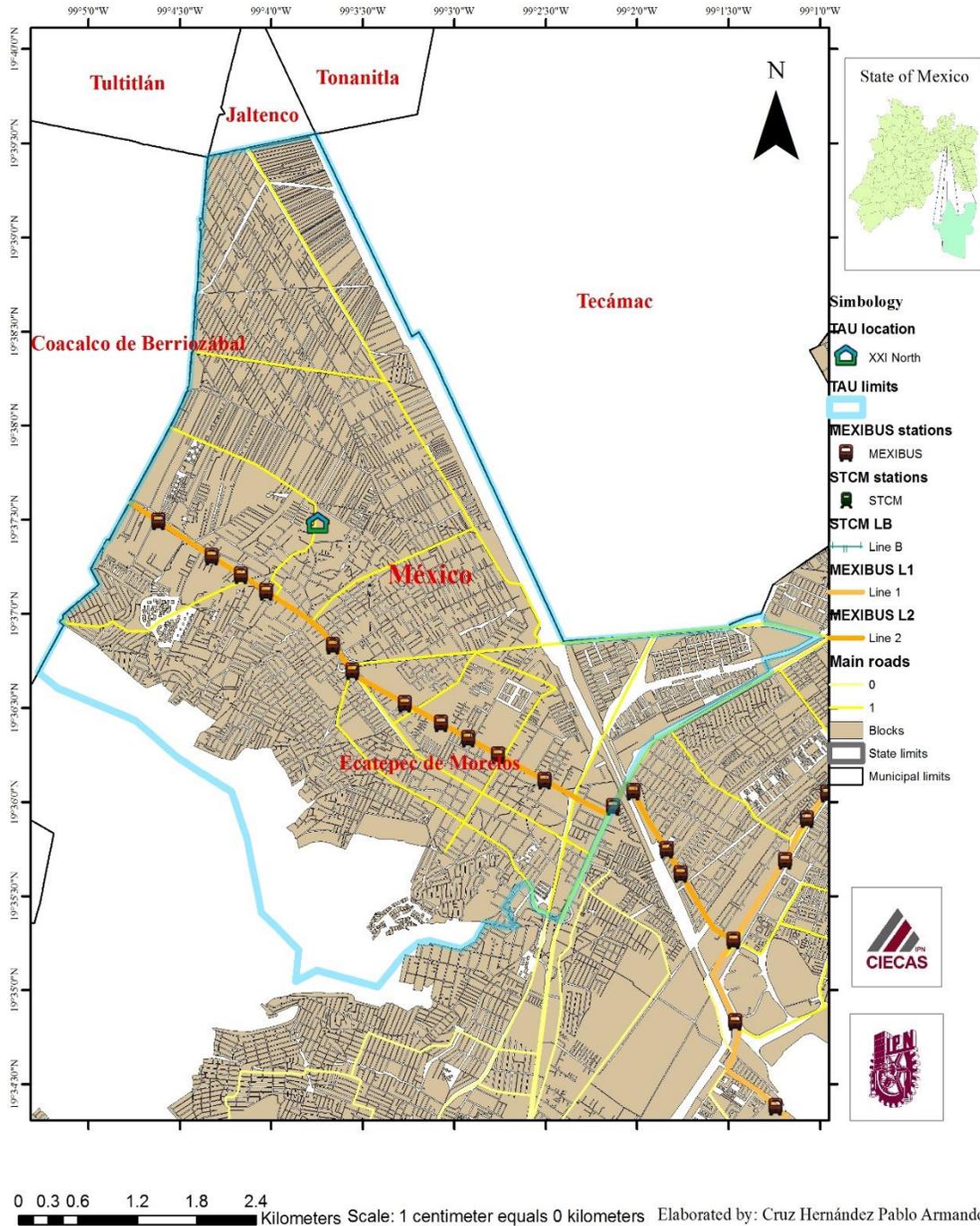


Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Regarding the accessibility feature, conceived for this document as the easiness of physical access to the agencies, and with the help of the images 9, 10, 11, 12 and 13, it is possible to observe that there was also an inequality in this aspect, since the territory of the units XXI north, XXII and XLII, counted with massive and semi-massive public transport systems (metro and mexibus), that allowed an easier way to establish communication between the citizens and their TAUs, if compared with the XXI south and XXII units, thus, for those citizens who lived at the farthest locations of the XXI and XXII units, it could have been unattractive to establish contact with their TAUs, because it implied a higher investment of time and resources, thus, a potential low performance of the given tasks could have been expected.

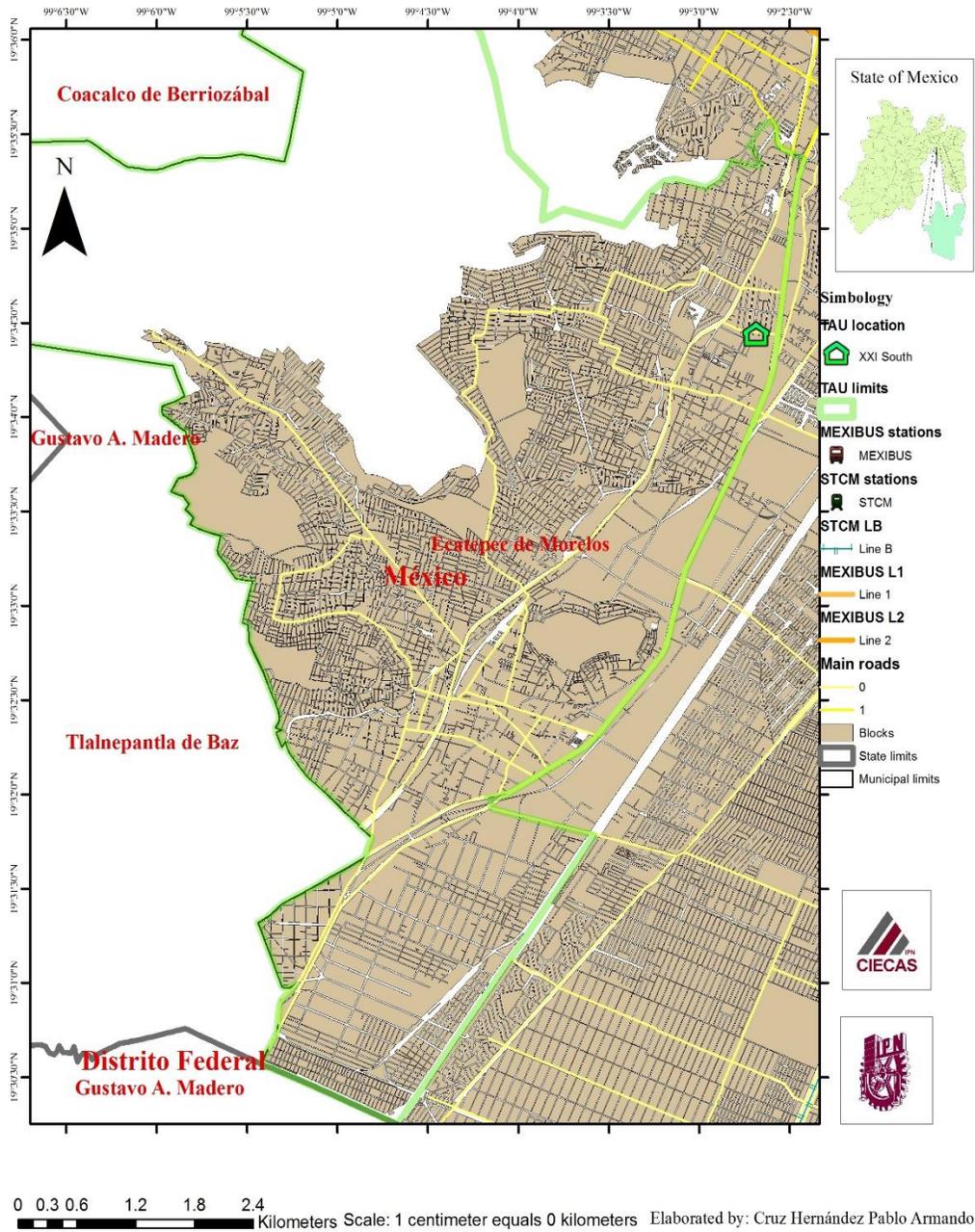
Hence, it is clear that for the design of the TAUs, the feature of accessibility was not included into the process, since the citizens did not have an equal access easiness to their respective TAU, furthermore, some of the physical locations implied an accessibility problem, provoking a situation where the objectives of efficiency, efficacy and the reduction of the gap between the citizenship and the government, could have not been not reached.

Imagen 9.TAU XXI north, main roads and public transport



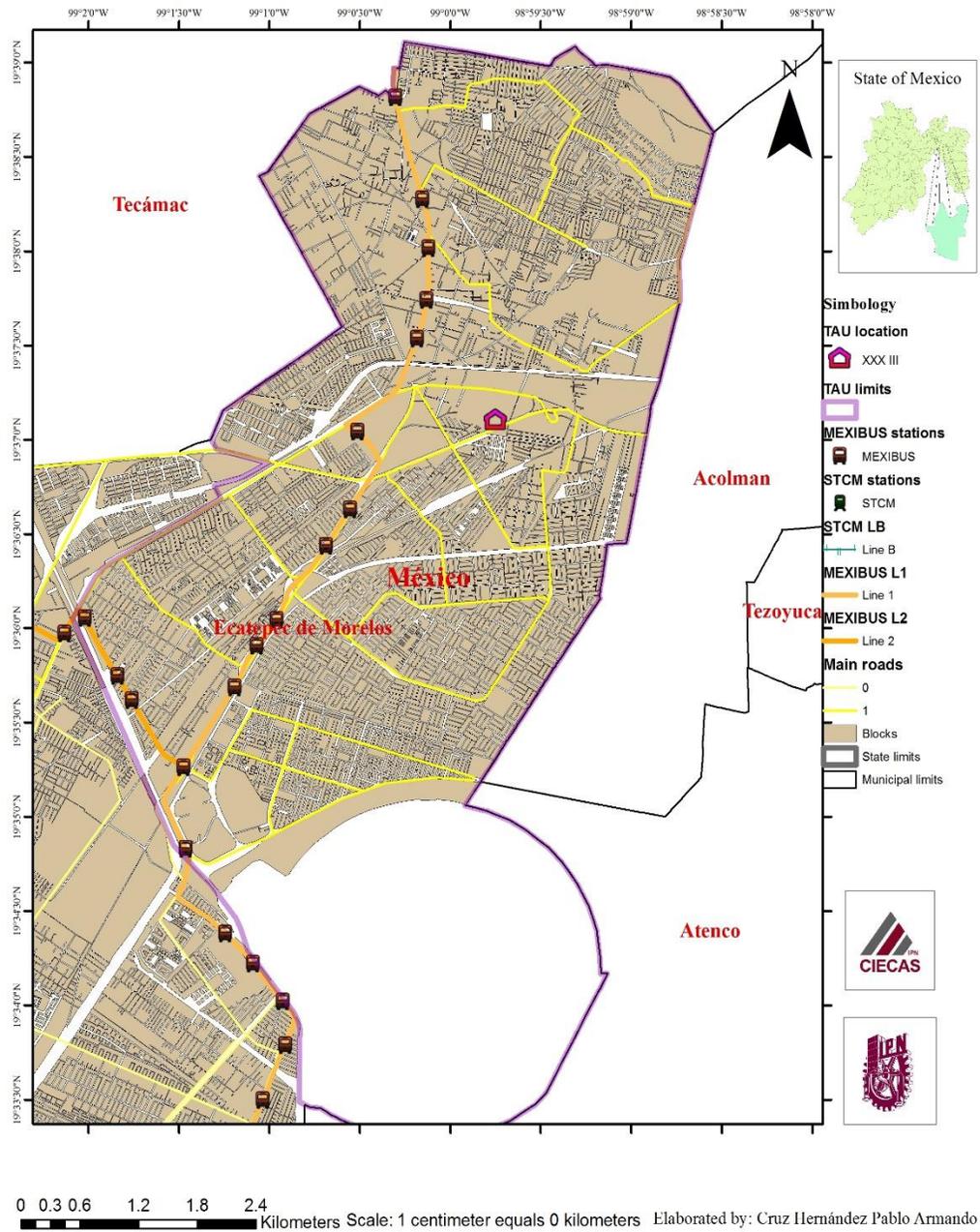
Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Imagen 10.TAU XXI south, main roads and public transport



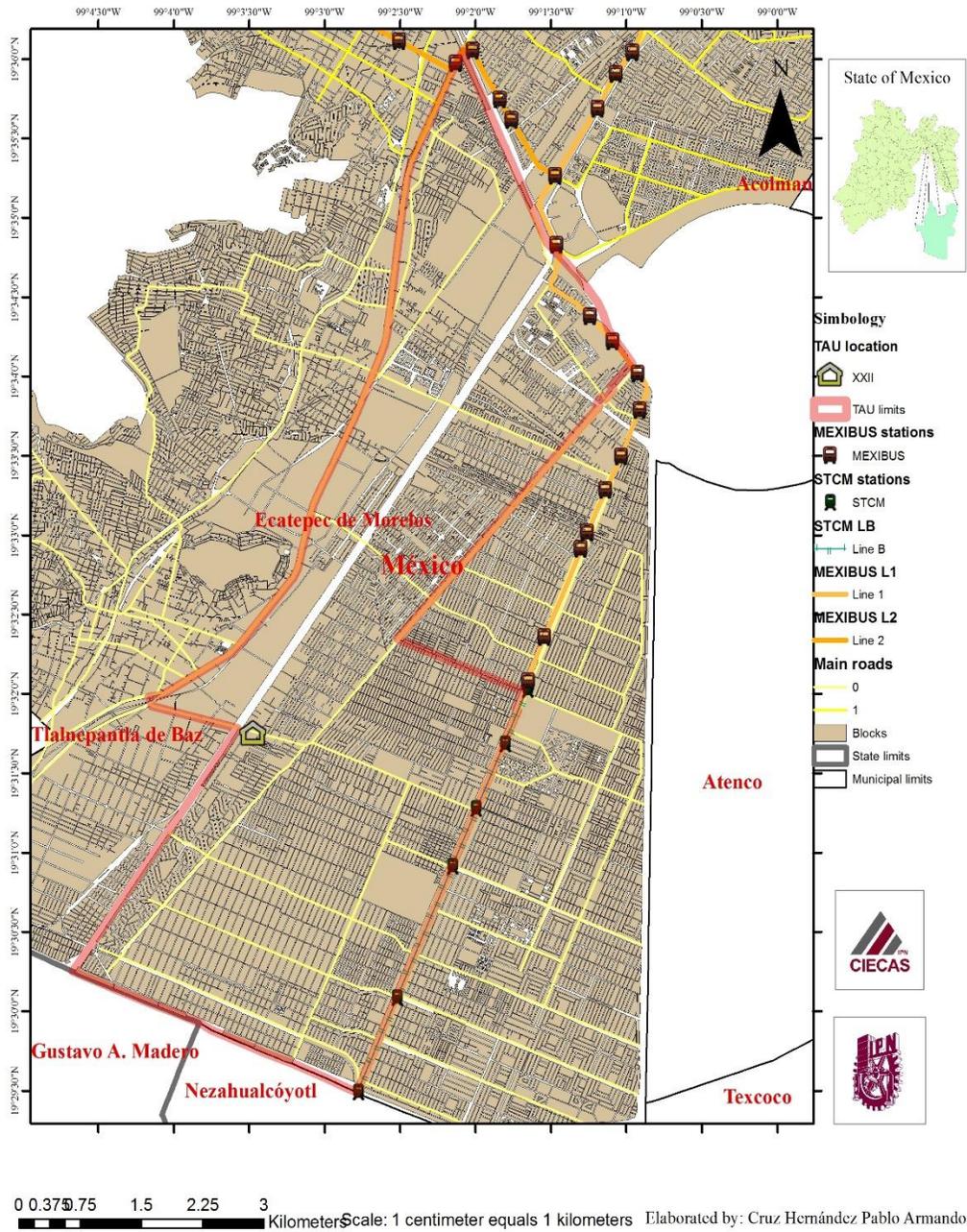
Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Imagen 11.TAU XXXIII, main roads and public transport



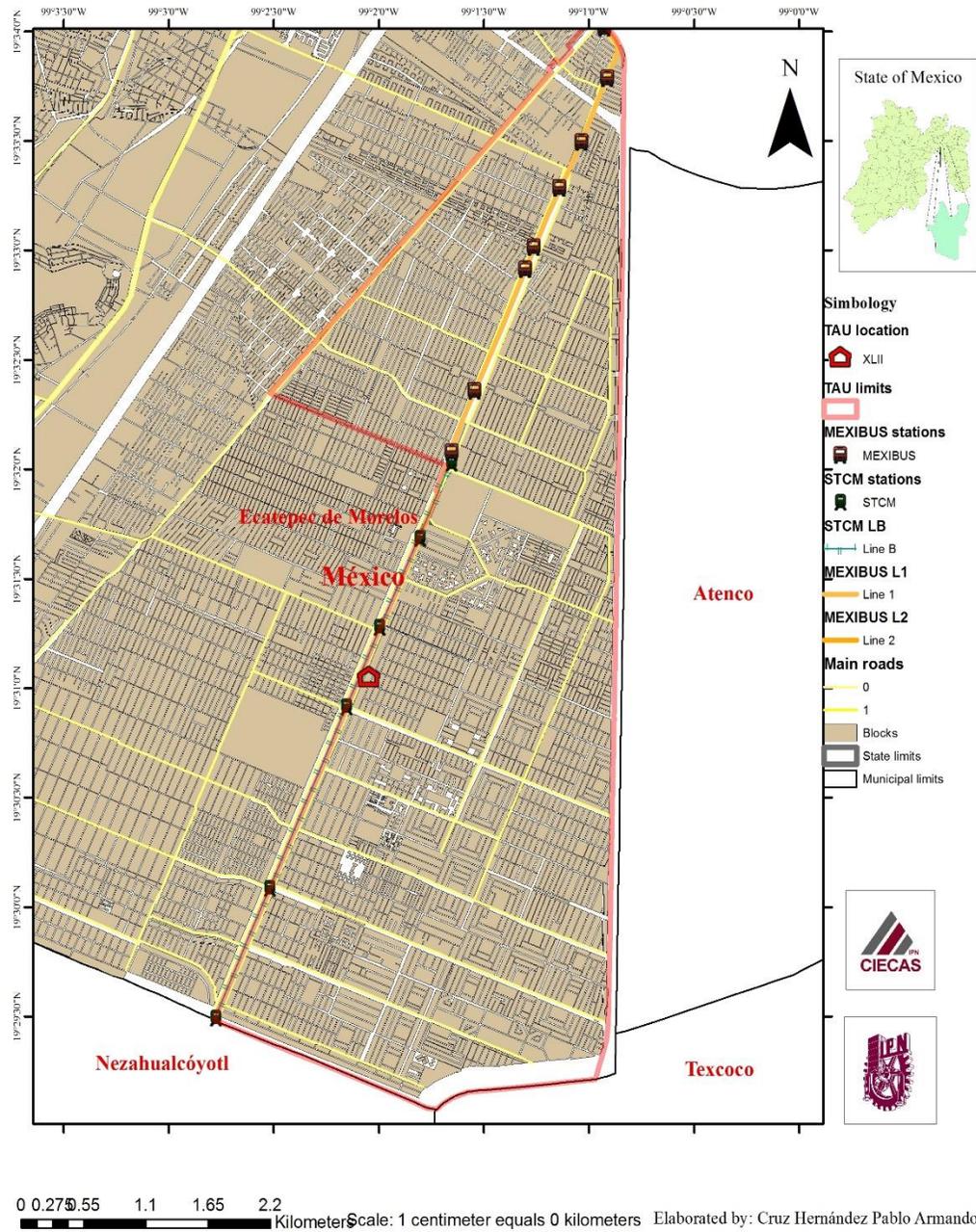
Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Imagen 12.TAU XXII, main roads and public transport



Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Imagen 13.TAU XLII, main roads and public transport



Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

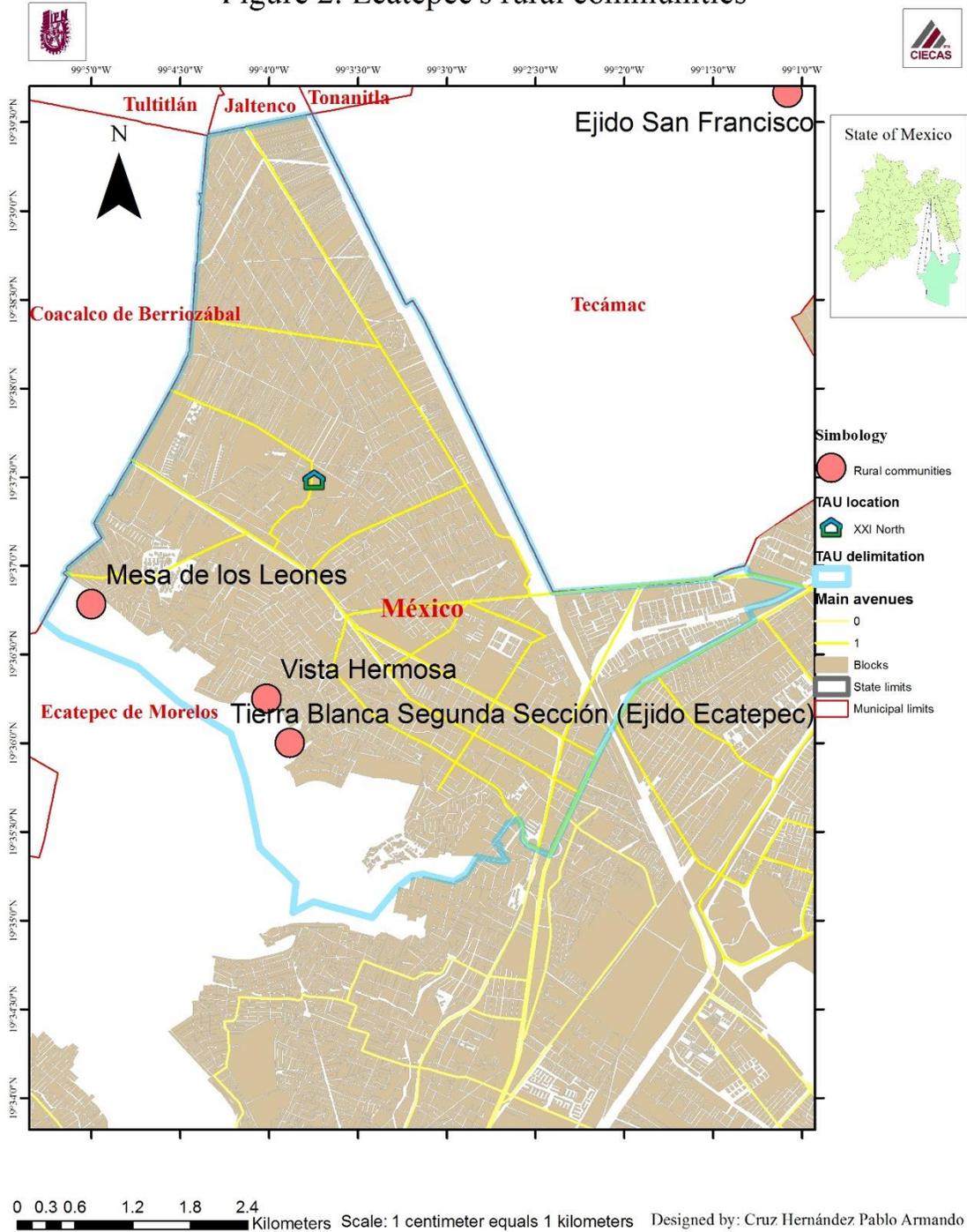
About the marginalization criteria, first is important to expose that the marginalization can be conceived as a multidimensional and structural phenomenon provoked by the economic production model, as an unequal progress distribution linked to the lack of social opportunities or the possibility to create them, and as the privations and inaccessibility to basic public services, provoking thus social vulnerability (CONAPO, 2013). With this concept on mind, the municipality of Ecatepec count with four marginalized communities, as shown in table 8, and three of those show a higher marginalization level (See figure2).

With this, and considering that some of the given faculties to the TAUs were to provide public services, like piped water which is an aspect that contributes to rise the marginalization levels as exposed by CONAPO (2013), to encourage the citizen participation and to reduce the gap between the government and the citizenship, it can be appreciated, as seen on the figure 2, that the marginalization was not included into the TAUs design, since those vulnerable marginalized communities had difficulties to communicate and to transport towards their TAU, hence a difficulty to demand the services needed, and to contribute with the feedback information that could help the unit to improve its performance. With this, it can be seen a government detachment and inconsideration towards the marginalized citizens.

Table 8. Ecatepec marginalization						
State	Municipality	Community	Total Population	Particular occupied dwellings	Marginalization index	MArginalization level
Estado de México	Ecatepec	Ecatepec	1655015	412132	-1.36	Vry Low
		Mesa de los Leones	578	151	-0.09	High
		Tierra Blanca	480	108	-0.37	High
		Vista Hermosa	34	10	-0.31	High

Source: Own elaboration with data obtained from “Consejo Nacional de Población”

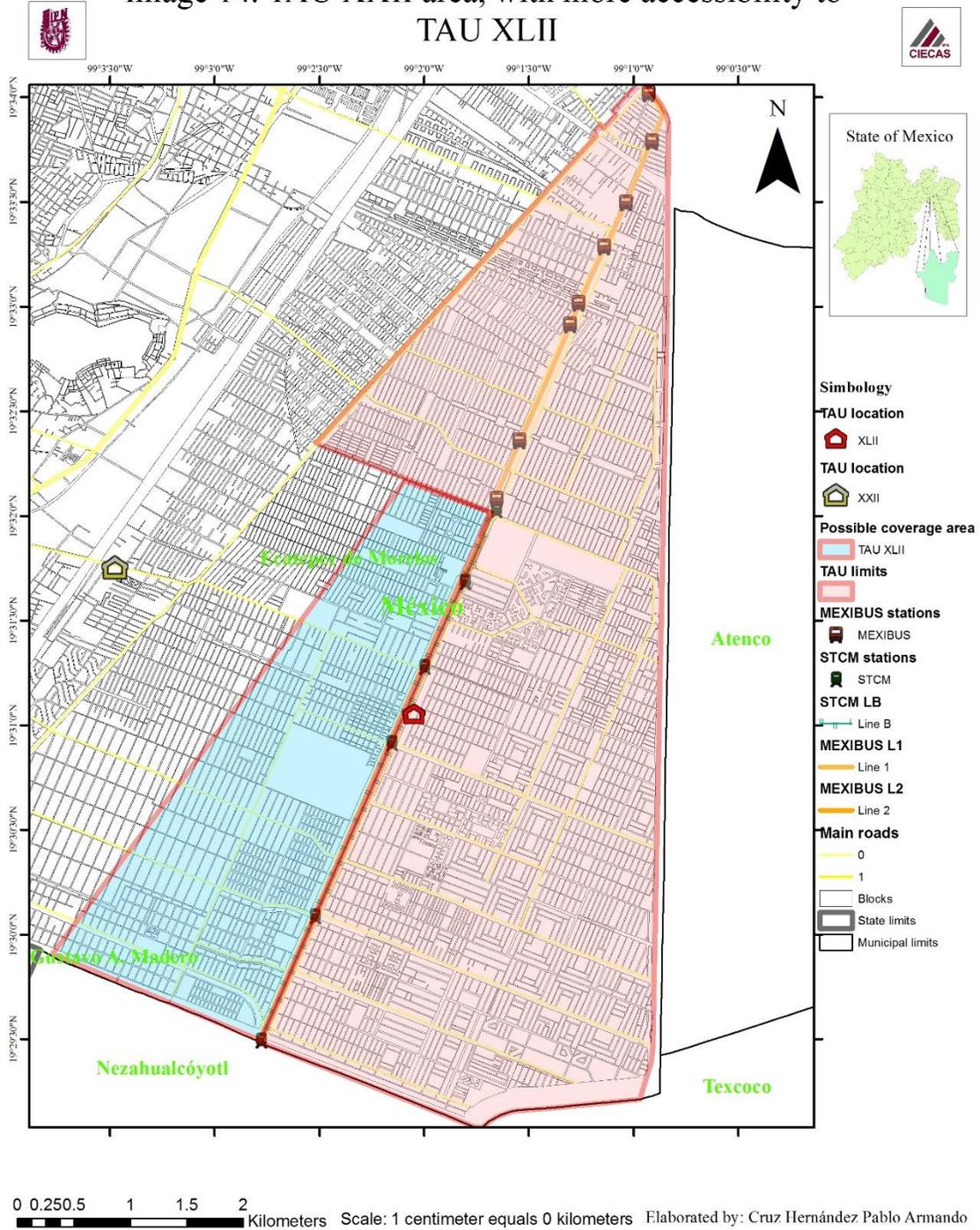
Figure 2. Ecatepec's rural communities



Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

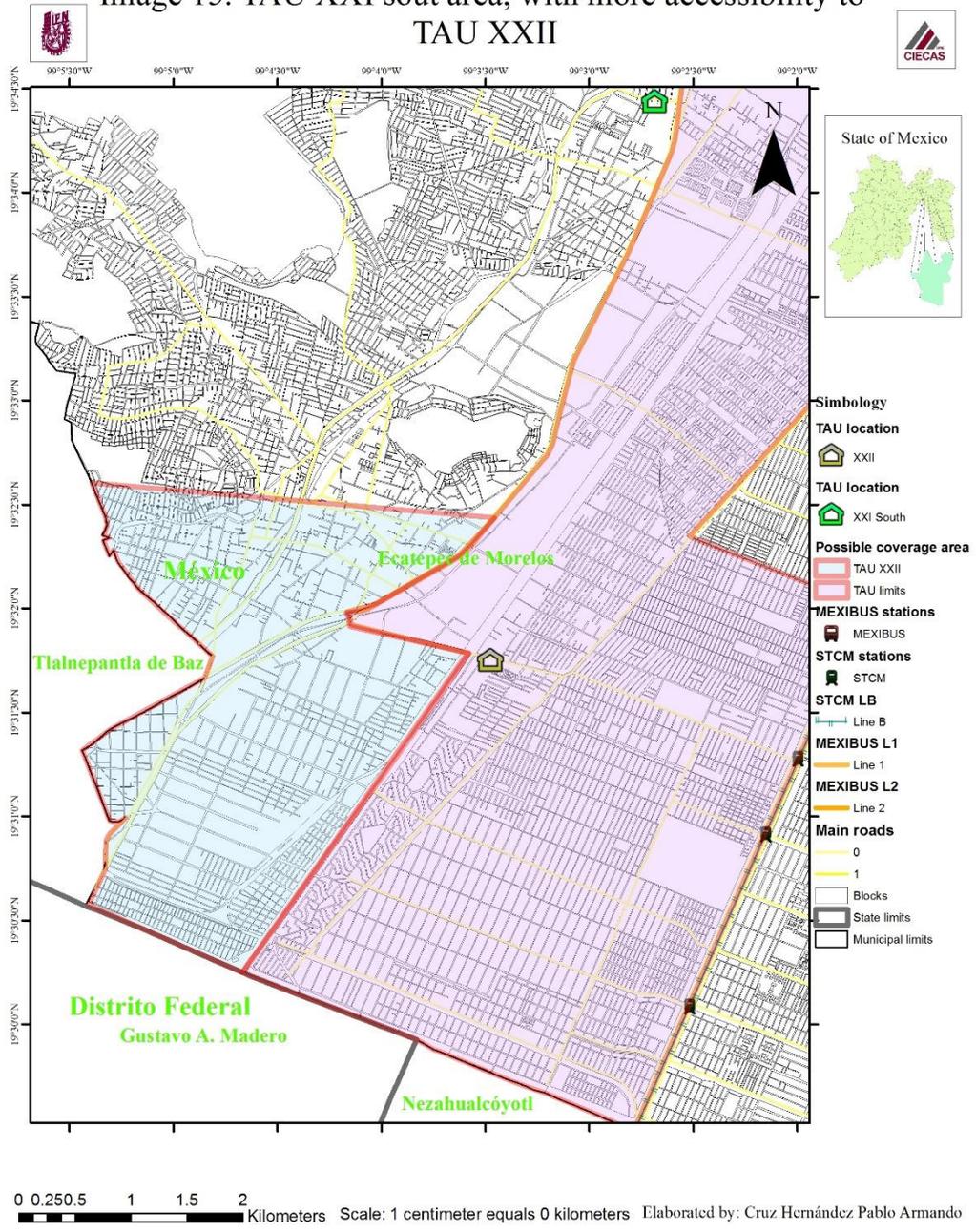
About the territory size, it is prudent to remember that the citizens must be conceived as essential actors for the organization since they are: capable to provide the needed information to face contextual changes; help with the modification of the plans and objectives; or even can interrupt or hinder or cooperate and help with the organizational efforts to achieve its goals. Nevertheless, despite of the importance of the citizenship, and regarding the territorial size granted to each unit, it was identified a clear difficulty to involve the citizens as key actors for the TAUs since the some of the citizens located at the edge of the units, presented a difficulty to establish contact with their units, such as the cases of the unit XXII citizens, which could have contacted easily the unit XLII (see image 14); the citizens of the unit XXI south, which had on a more convenient location the unit XXII (see image 15); and the citizens of the unit XXII, which had in a closest location the unit XXI south (see image 16).

Image 14. TAU XXII area, with more accessibility to TAU XLII



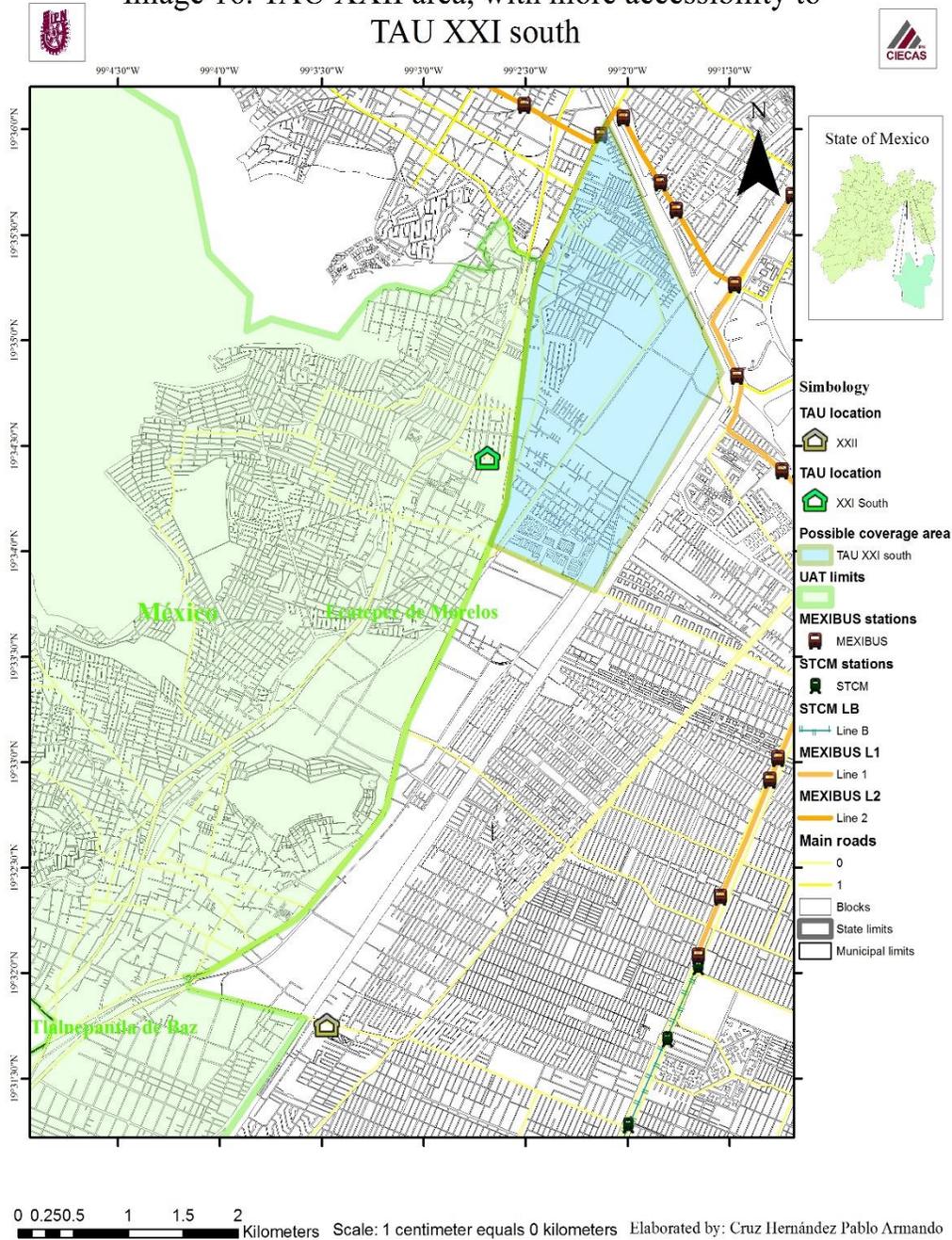
Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Image 15. TAU XXI south area, with more accessibility to TAU XXII



Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

Image 16. TAU XXII area, with more accessibility to TAU XXI south



Source: Own elaboration with information obtained from INEGI

It can be seen that the territorial limits increased the gap between the citizens, their stakeholders and the government, reduced the possibilities of including them into the planning process as an essential part to improve the TAUs performance, efficacy and opportunities of acquiring institutionalized characteristics. Hence, it is noticeable that this feature was underestimated or even ignored during the TAUs design, since the designated area for each unit was evidently different, provoking inequity on the matter of population density and accessibility.

With this, and having in mind that one of the main objectives of the decentralization are to reduce the gap between the citizens and their government, to make more efficient the provision of the public services and to foment the local democracy, a couple of questions can be asked: How does this territorial limits help with the achievement of those objectives? And how does these aspects affected the TAUs legitimation and institutionalization process?

As an answer it can be observed that the distribution and jurisdiction area didn't played a role into the design of the TAUs, since the quantity of units and their coverage area, are aspects that fit more with an electoral criteria rather than with an informed and planned decision that would lead the units to the eventual achievement of the established goals, implying, thus, less capacity to solve problems, less possibility to reduce the gap between the government and the citizenship and less capability of contextual changes adaptation. Moreover, the area and distribution did affect the achievement of those objectives and the TAUs institutionalization process. Nevertheless, it is important to expose that those territorial problems can usually be found on the organizations of one purpose since they also experience the scenario of confusion, disagreement and ambiguity existent between the political and administrative leaders, related with the decisions of how to organize, geographically place and supervise the agencies (Christensen and Laegreid, 2005).

Now, during the three operational years of the TAUs, they managed to create some effectives practices for the troubleshooting, but they were not able to turn them into norms that reduce the uncertainty in the organizations, such as the institutionalized organizations does (Boin and Christensen, 2008). In addition, during the existence of the TAUs they had

the chance to follow two possible scenarios: the first one consisted into making a planned reconstruction of the entire TAUs, including territorial aspects and using some specific criteria that allows the organizations to solve the citizen's and stakeholders demands and needs, to be capable of learning from the experiences and actors, and to reduce the gap between the government and the citizens; the second one was to continue operating in the same way but with the consideration of some exposed features that could help them with their institutionalization process.

2.3.2 The Operation

During the TAUs operational time, their daily work can be considered as little related or not related with the main objectives that were supposed to steer them, and that were stated in both, the municipal development plan and the local law. In this sense, with the information gathered from the media, the fieldwork research and interviews with some key actors, it can be seen that the TAUs were mainly functioning as: public programs operational centers; public programs delivery organizations; and trouble mediators and pacifiers of the citizen participation.

As public programs operational centers, because many of the tasks developed by the TAUs, were aiming to fulfill two municipal programs named “Ecatepec te queremos verde” (Ecatepec we want you to be green) and “Ecatepec, te queremos más limpio” (Ecatepec we want you to be cleaner)⁵. In this sense, some of the tasks performed were: to rehabilitate green areas of the municipality through the distribution of trees among the citizenship; to be recollection centers of the Christmas trees that the citizens used during holidays; to provide with maintenance public spaces, the sewer system, the streets, the drainage system, and the public parks; to organize and do community clean-ups using the specialized resources that the municipality provided. Additionally, the TAUs were used as a places to install: electronic modules for the criminal offences complaints; electronic modules to acquire free insurance against public transport felonies; complaints, suggestions or congratulations mailboxes; but also to provide the citizens with some basic medical services, such as free

⁵ Those public programs were created to help with the achievement of a federal program named “Limpiemos nuestro México”

medical certification documents; and as places that received patrol cars for the local police force (NEM, 2013a; NEM, 2013b; NEM, 2013c; NEM, 2013d; NEM, 2014a; NEM, 2014b; NEM, 2014c; NEM, 2014d; NEM, 2015a; Fernández, 2013; OEM, 2013; Salinas, 2014; Solís, 2014; Periferia, 2015).

As public programs delivery organizations, since the TAUs during their three years of existence were one of the main promotion and distribution centers of some public programs steered by the federal level and supported by the state and local government, such as: monthly fruits and vegetables baskets program; essential food basket program; 100 years and more program; heads of households mothers insurance; and temporary employment program dissemination (NEM, 2013e; NEM, 2013i; NEM, 2014b; NEM, 2014e; NEM, 2015a; Radio Trece, 2013; IPOMEX, 2014).

Finally, as a trouble mediators and pacifiers of the citizen participation, because the TAUs, due to their closer location and immediate contact with the citizenship, were one of the first political and administrative actors that had to deal with, negotiate and pacify any citizen exclamations, demands or any kind of complaints. In addition, through the fieldwork research it was possible to identify that the TAUs, aside of the formal established goals, they had the informal objective of controlling the citizen participation in order to use it with electoral purposes, but also to try to solve the problems and demands before reaching administrative headquarters or before going out of control.

It is important to expose that, although the TAUs were supposed to help with the improvement of the public administration, those organizations never had any say in the way that the public services were distributed, despite the fact that those organizations were near to the people and thus they knew by firsthand the main needs of the communities. This way, those agencies were not able to decide where to provide the services, how to do it nor the type of services that the citizens needed the most, because the government never really delegate entirely any services to the TAUs, as can be constantly seen when the mayor, instead of the TAUs, decided where and what services to provide (NEM, 2014g; NEM, 2015b; NEM, 2015c; NEM, 2015d). As a matter of fact, the services and the public programs were always managed by the central government, thus the TAUs were only used as public services intermediaries with no real faculties or powers. Moreover, as members of

one opposed political party argued (Villa, 2015), as the media reported (Rodríguez, 2013), and as it was observed during the fieldwork research, the TAUs were only used as instruments to manipulate the public programs, the public services and the citizen participation in order to gain political power and to make look good all of the central government actions, but specially the actions of the municipal mayor whom, through its power networks he was using the units to provide the public services and programs wherever he thought more convenient for his own cause. Hence it could be argued that from the beginning the TAUs counted with an impossibility to achieve any stated objective, but more important, those organizations were not going to be able of adapting social and political environmental changes, since their real job consisted mainly into helping the mayor look good before the political party and the citizenship.

2.3.2.1 The relation between the of citizen participation and the TAUs

One of the key factors that should have been considered for the adequate operation and institutionalization process of the TAUs, was the citizen participation. In the municipalities of the Mexican State, there exist some citizen participation figures known as the Citizen Participation Councils (CIPACO) which were directly linked to the TAUs and governed by the local and State laws.

Those councils, as established at the State and local law, have as main objectives: to help the public administration with the achievement of better performance levels; to generate a narrow relation with the citizens; to open the possibilities for the citizens to participate into the elaboration, modification and evaluation of the municipal plans, programs and administration; to supervise the provision and the improvement of the public services; to help with the creation of the municipal development plan; to help with the creation of solutions to public problems; among others. In addition, the responsibilities of the citizen councils, as the law establish, are to generate a diagnosis and a plan that exposes the needs of the community, to encourage the social welfare, to function as a link between the citizens and the government, and to help with the implementation of the municipal programs.

Now, the TAUs, according with the first public and official call of the local government for the election of the municipal councils 2013-2015, generated their first

contact with the citizenship when the government decided to use the units locations as places where the elections were going to take place.

During the fieldwork research it was identified that a natural relation between the citizen councils and the TAUs, was generated since the units had the responsibility to provide and manage the municipal services, to encourage the citizen participation and to narrow the distance between the citizens and the government. It also was identified that the citizen councils were able to demand the services, to establish contact with the government, and to expose their community improvement plan, through their respective TAU located in a closer and more comfortable position for them. Nevertheless, although the citizen councils counted with the possibility to contact the local government, this either through a direct way or through the TAUs, the territorial characteristics of the units made difficult the contact establishment through them, which as a consequence provoked an impediment to entirely achieve their objective of closing the gap between the citizenship and the government.

2.3.3 The termination

With the exposed above, it can be argued that from the TAUs design and during their operational time, it was not likely for the TAUs to achieve the goals stated in both, the municipal development plan and in the local law, since those organizations were designed: in a way where the citizenship was going to face problems to establish contact with their respective units; without consideration of the formal and informal norms, rules, practices and values of the community; without consideration of environment and territorial characteristics, nor consideration of the internal and external main stakeholders; but those units were designed only to work as public programs operational centers; public programs delivery locations; and trouble mediators and pacifiers of the citizen participation.

In this regard, it can be argued that the main objective of their design and creation was to gain political power through manipulating public programs and services, instead of being designed as organizations that would achieve the given goals. And because of this, it was unlikely for the TAUs the acquirement of institutionalized characteristics or even the possibility to survive through political changes.

With this, by the year of 2016 the newly elected politicians decided to remove the TAUs from the public administration, provoking a possible waste of invested resources as well as acquired knowledge because the majority of the members that used to work in the TAUs, did not fit with the new administration, as expressed by members of the municipal council, personnel of the mayor's office, and ex TAUs managers and employees.

But what were the main factors involved into the decision of removing the TAUs from the administration? To answer this question, first it must be considered that the TAUs, as new organizations might have enjoyed a honeymoon period on which they should have built an effective way of working, while avoiding evident failures, because the failures focus the attention of the actors over the organizations (Boin and Christensen 2008). In this way, since the TAUs were never really in charge of any kind of services and were steered according to the political needs of the mayor and the predominant political party, they might never really had a chance to build an even acceptable way of working, situation that was clearly observed when the responsible actors of the TAUs removal, this is, the members of the municipal council and the mayor's office, showed small concern or lack of interest about this subject.

This situation, as expected, focused the attention of some actors like the media, which exposed the units just as clientelist instruments (Rodríguez, 2013), and as organizations that were members of the federal, state and local governments, steered by the same political party (PRI) and used only to bring political benefits to those governments, hence, provoking the weakening of the citizen participation (Villa, 2015).

However, during the field work research it was identified that the actors who approved the TAUs termination, did not know the reasons of their removal. Furthermore, some members of the municipal council indicated that it was a decision merely taken by the mayor without informing them and without their approval, while the representative of the mayor, exposed that it was a collective decision and the municipal council was informed. Nevertheless, it was clearly identified in both parts the lack of knowledge about the existence of some sort of evaluation, or even the circumstances under which the TAUs decision of termination was taken. Instead, they both agreed that the units were removed simply because they were not contemplated within the next administration project, they

were not part of the pre-elaborated administrative plan. Additionally, the personnel who used to work in the units expressed that during the last year of the TAUs existence, the units were experiencing management changes dictated by the mayor, provoking a 2 months straight inactivity in the unit XLII. This way, the units seemed to be useless organizations because despite of the problems in the units, everything was working as usual for the citizenship.

In this sense, everything was working for the citizens as usual, not only during the last year of the TAUs existence, but during their entire lifetime since the citizens never stopped from going to the municipal headquarters in order to demand public services and to do all the administrative procedures in an amount of at about 3 thousand people per day (NEM, 2015c). This maybe because many citizens did not know about the existence of the TAUs, because the TAUs were not able to provide the needed services due to their lack of material or because the lack of the mayor's, or the respective municipal services department, authorization.

With the information exposed above, a couple of questions can be asked: Does the citizen councils had any say into the decision of the TAUs termination? Does the removal of the TAUs was a governmental decision that included the citizens perspective? Does the social stakeholders were contemplated or involved into the decision of the TAUs termination? Does the decision of the TAUs termination was just a political strategy? Could the institutional features have guaranteed the TAUs survival? And, how does the exposed theory can help us with the understanding of this phenomenon?

In this sense, with all the information presented, it can be argued that the citizens, the stake holders, the territorial and environmental characteristics, the formal and informal norms, rules, practices, values, needs and demands of the community, were not considered and involved into the decision of the creation, nor the removal of the TAUs, this because, the decision of their creation and termination were only treated as a non-important issue during the meetings between both of the ex and the new municipal councils and mayors, which could be a factor that explains why the TAUs were used by the ex-mayor and through its power networks, only as propaganda instruments and for personal purposes, but also why those organizations were not capable of creating a solid and effective way of

working nor capable of adapting to an specific environment, to address the main, although vague, goals, and to generate legitimacy enough among the citizens that could permit the TAUs to be defended by them.

Additionally, in this case can be identified some of the theoretical aspects that could help with the understanding of the unit's incapability to acquire institutionalized features, as well as their termination (see table 9).

Table 9. Theoretical aspects related with the public organizations.		
Author	Theoretical aspects	Aspects observed on the TAUs case
Organizational theory		
Max Weber (1998)	A special relation between the designated and elective bureaucracy is generated.	<ul style="list-style-type: none"> -Constant intervention of the elective bureaucracy in the organizational procedures. -Interruption of the operational system. -The creation of an effective way of working was interrupted. -Imposition of objectives different of the legally established. -Elective bureaucracy arbitrarily approved the creation of the agencies. -Elective bureaucracy unlinks itself or ignore the labor developed by the units.
Simon (1982)	<ul style="list-style-type: none"> -Three types of organizational actors: in a high hierarchical level; employees; and beneficiaries. -Organizational actors looking for economical, security and prestige objectives. -The organizations are not entirely rational. -Organizations must be created with an inclusive perspective and according more to the community values system than to the legally stated. -Organizational actors can intervene in the organization to achieve personal goals. -Creation of members, groups or departments loyalties. -The power can be generated at any part of the organization and it depends on the capability of implementing sanctions or rewards. 	<ul style="list-style-type: none"> -Design of the agencies without consideration of strategic factors, such as the territorial, contextual and the values system. -Design, operation and termination without the inclusion of the key stakeholders. -The organizations were working to achieve informal goals. -Formal organizational actors, operating in order to achieve elective bureaucracy goals and to assure their continuity on their job. -Creation, operation and termination guided by the habit. -Presence of organizational loyalties towards the mayor and its political party. -Inexistent evaluation procedures during their operation and termination. -Legitimation and institutionalization obstruction. -Incapability of adapting and survival to contextual changes. -Usage of the power networks for the achievement of personal goals. -Operative personnel worked for the achievement of the personal goals, in order to avoid sanctions.
Arellano, Cabrero and Castillo (2000)	-Public organizations can only be created as a response to legal requirements.	-Arbitrary creation, operation and termination of the units, and in order to fulfill legal requirements stated in the municipal development plan and law.

<p>Boin and Christensen (2008)</p>	<p>-Objectives created within a volatile environment characterized by “impatient politicians, scrutinizing media, critical citizens and scarce resources”.</p> <p>-Institutionalized organizations present high legitimacy levels, effective and consistent way of working, are valued by the stakeholders, capable to achieve diverse types of goals, capable to intervene when an undesirable norms takes root, understand and solve internal and external problems, and are capable of adapting to contextual changes.</p> <p>Organizations must develop and administer effective solutions that should fit with the prevalent values and norms of the community where the organism is located.</p> <p>-Organizations have to achieve objectives designed and imposed by other agencies, and a short period of time to demonstrate their value and capability of solving before social and political stakeholders.</p> <p>-Failures often focus the attention over the organization.</p>	<p>-Ambiguous objectives were created.</p> <p>-Impossibility to entirely achieve the given formal tasks and objectives.</p> <p>-Citizenship lack of knowledge about the unit’s existence.</p> <p>-Short time to create effective ways of working that allow them to be valued by the key stakeholders and the citizenship.</p> <p>-Incapability of adaptation to contextual changes.</p> <p>-Adaptation to values and goals of political actors, instead of the community ones.</p> <p>-Continuous deflection from the achievement of the formal goals, as well as the failures, focused the attention of diverse actors over the organization.</p> <p>-Incapability of solving external issues.</p>
<p>Christensen, Laegreid, Roness and Rovik (2007)</p>	<p>-Formal and informal institutions affect the decision making process.</p>	<p>-Constant interference on the operating system and the means to achieve established goals.</p> <p>-Organization was used to achieve personal goals.</p>
<p>Rainey and Jung (2015)</p>	<p>-It is important for the organizations to identify their type of objectives and its ambiguity levels.</p> <p>-The creation of the objectives can be pushed to be ambiguous by diverse actors in order to achieve personal goals.</p>	<p>-Static and ambiguous goals were established.</p> <p>-Vague idea about the organizational objectives.</p> <p>-Organization used by the elective bureaucracy in order to reach personal goals.</p>
<p>Strategic planning</p>		
<p>Arellano (2004)</p>	<p>-The strategic planning is a continuous, creative and imaginative that creates new alternatives based on the reality.</p> <p>-Strategy is an effort to find a closer relation between the society, the individuals and their organizations within an interrelated world”</p> <p>-Strategy is indispensable for society, since it allows the creation and execution of decisions.</p> <p>-For its success, strategy needs to be clear and to recognize as essential the diverse organizational actors.</p>	<p>-Lack of continuous and integrative planning process.</p> <p>-Establishment of services commitments without the capability to provide them.</p> <p>-The gap between the citizens and the government was increased.</p> <p>-Habit and daily experience determined their operational system and the way to reach the goals.</p> <p>-Diverse key stakeholders unintegrated to organizational processes.</p>

<p>Authors presented on the figure 1, about strategic planning.</p>	<p>Creation of: mission, vision, strategy, strategic diagnosis, strategic objectives, tactics and strategic evaluation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Nonexistent clear, short, simple, integral and understandable by different organizational actors, mission and vision. -Static objectives, did not allow the adaptation to contextual changes. -Territorial characteristics ignored and wasted. -Lack of evaluation and diagnosis procedures during the creation, operation nor termination of the units. -Low accessibility and hence, automatic exclusion of some actors. -Lack of citizen knowledge about the existence of the organizations and with this, lack of sense of belonging towards those organizations. -Limited resources used to achieve personal and political goals and not according to strategic spaces and times.
<p>Citizen participation</p>		
<p>Merino (2010)</p>	<p>Citizen participation can be conceived as a collective act based on the individuals, their decisions and their willing to participate on public affairs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Organizations were used to control the participation into public affairs. -Excluded citizenship and incapable to participate into organization's design, operation and termination.
<p>González (2007)</p>	<p>It is characterized for being a fundamental element of the democratic government and for try reducing the gap between the citizens and their representatives.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Organizations were looking to obtain the control of the participation instead of its inclusion. -The gap between the government and the citizenship was increased.
<p>Ziccardi (2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Promote the democratic culture and works as a method to grant legitimacy and to make more efficient the government. -The government usually creates ways to participate in order to grant legitimacy to the taken decisions. 	<ul style="list-style-type: none"> -Low legitimacy was created, affecting the institutionalization process. -The government exposed the creation and operation of the units before the citizenship, but did not include them into those processes.
<p>Bañez (1999); Montesinos (2004); González (2007); and Casas (2009)</p>	<p>-Some of the basic elements of the participation are governmental dispositions, accessibility, reliability and availability of sufficient information, the will to participate, real possibilities to participate, enough resources to do it, the knowledge and capability to participate, societal cohesion, the real possibility to be heard and to effectively influence the public affairs, and trust onto the organisms that foment it.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Existence of governmental dispositions, but impossibility to obtain enough accessible and reliable information, as well as to effectively affect the public affairs. -Little and vague information granted to the citizenship about the creation, operation and termination of the units.
<p>Rosell (2010)</p>	<p>Through governmental organizations, programs, services and others, can be used to create or to give continuity to a corporative apparatus, turning the citizen participation into a controlled and dependent participation, related only to expectancy of governmental "gifts" instead of the demanding participation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Limited participation and used only to achieve political goals and not to improve the administrative performance. -Powers and capabilities granted were used to manipulate the citizen participation.

Source: Own elaboration.

With this, it can be observed that the lack of attention and inclusion of the exposed theoretical aspects can increase the organizational possibilities of obstructing its institutionalization process and to provoke its own failure and termination. Hence, it can be considered prudent for the governments when creating and operating public organizations, to conceive as useful some of the theoretical aspects in order to first, take advantage of the efforts and resources invested during those processes, second, to create organizations capable to adapt and survive contextual changes, and third, in order provide benefits to the citizenship since through their taxes, are the main investor and beneficiaries of the public organizations. Over the next chapter, a proposal to consider for the public sector when creating new public organizations is going to be exposed, this without trying to give some sort of recipe because it is well known that every single organization and case, is different from each other and because of that, a particular study is needed. However, the proposal is exposed in order to show some of the basic theoretical aspects identified in the TAUs case that the public sector needs to consider when creating public organizations.

Chapter III. Organizational proposal for public organizations

3.1 Proposal.

With all the information exposed, it can be argued that the TAUs were created and terminated without the consideration of many factors that could have allowed their institutionalization and thus bring benefits to the citizenship. Hence in this final section a proposition to consider for the public sector organizations is going to be presented, this as an attempt to mention some of the factors that could increase the survival probability of the public agencies, but also to mention some of the factors that could allow their institutionalization. In this sense, it has been identified and categorized three main themes that include some of the features that the public sector should consider when creating, operating and evaluating its organizations: the first one includes the analysis of the organizational actors; the second one, includes the territorial characteristics analysis; and the third one includes the planning and feedback process.

About the actor's analysis, it is prudent to consider that on every type of environment and on every single case, there is going to be different, specific and varied actors that might intervene differently in the organizational procedures. Nevertheless, it becomes prudent to consider the need to include the main actors, whether internal or external, into the creation of an organization and into the organizational procedures.

The external actors can be considered as the people around the organization that does not necessarily are formal members of the organization but that can intervene into the organizational procedures. The citizens are one of the main actors to be considered and included into the creation, operation and evaluation process of a public organization, this because they can legitimize the agency, protect it against adverse environmental changes, but also because they are going to be the beneficiaries of the services that the organization is going to produce, and although it is not necessary to include every single citizen from the community where the organization is going to be located, at least the main stakeholders such as the social and natural leaders, should be considered and included.

In addition, it is also necessary to analyze and to understand the formal and informal norms, rules, practices and values of the community where the organization is going to be situated, this as a manner to increase the organization's possibility of adapting to an

specific environment, but also as a way to generate some expectations about probable behaviors that the main stakeholders might show. With this, it is also prudent to investigate and to analyze the main demands and goals of the citizens for whom the organization is going to be working for, and that might be trying to achieve through the organization. This with the objective to achieve the common goals and thus, to obtain legitimacy and to generate sense of belonging throughout the community and towards the organization. Nevertheless, it is also important to consider that this analysis depends on the type of the public organization that is going to be created.

On the other hand, the internal actors can be considered as the organization's formal members, this is, the employees of the organization. In this matter, it is important to analyze what kind of skills the organization is going to be needing to fulfil its tasks so it can be acquired the right personnel for the job, but not only that, it is also important to analyze the formal and informal norms, rules, practices, values and goals of the members that are going to be integrating the organization, this in a way that the personnel of the organization does not enter into conflict but fit in and blend in with the norms, rules, practices, values and goals of the environment and of the organization per se, and in order to minimize the risk of having the situation where some members use the organization and its resources to achieve their own goals or to generate personal benefits. In addition, it is important to analyze and understand the norms, rules, practices, values and goals of the personnel with the objective to try generate a friendly and comfortable environment for them, to make them internalize and protect the organizational goals, but also to try to avoid the creation of undesirable norms before they take root or even appear.

In addition, as exposed on the TAUs organizations case, it is important to analyze and to understand the manner of how the elective bureaucracy is going to intervene and affect the creation, operation and evaluation of the public organization, as well as the creation of effective practices, objectives, the means to reach the goals and the relations between its employees. This in a way where organization be aware of its real faculties, powers, and potential resources and thus, be capable to anticipate possible environmental changes, and to establish reachable goals that would prevent the organization from evident failures and from focusing the attention upon it. It is prudent to establish that the analysis of

the external and internal actors, is proposed in order to try to increase the possibilities of generating an effective way of working and to develop institutional features.

On the other hand, for the creation, operation and evaluation of a public agency, its capability to elaborate analysis and to take decisions according more with rational principles and not with the habit, or as a manner to solve legal dispositions, is an important issue to address. This with the objective to take the most appropriated decisions for the organization, and as a way to increase its adaptation and institutionalization capabilities. Moreover, it is also necessary the analysis of the existent and emerging organizational loyalties and of the appearance of undesirable norms before or at the moment they begin to take root, in order to prevent unwanted behaviors.

About the territorial characteristics analysis, it is necessary to consider the location of the organization, its accessibility and the analysis of the available resources. The location is important because the environment is able to either reject and hinder, or foment and help the organization and its procedures. This is, if an organization is going to be situated onto a place where by default the environment is going to be violent towards it, because of different and conflicted norms and values between the organization and the community, because the community does not want an organization such as the one planned, or maybe because the environment per se is well known to be conflictive. In this way, the organization should not be situated on a random place, and although the best places for an organization might not available, it is important to make an analysis of the best locations possible to choose between them.

Regarding the location, a good accessibility can benefit the organizational members. Altogether, the location analysis needs to consider, based on the TAUs case: first, that the location has to be near main avenues or streets, because then it might be easier to establish contact with the organization; second, it is preferable that the location count with massive or semi-massive transportation system, a metro or bus system, in order to make less expensive, more easy, more accessible and more attractive the possibility of contacting the public organization. Furthermore, if those services are near the organization, some people might not be excluded from the organization by default because of economic, time or accessibility reasons. Third, that the location of the organization should not be where the

environment is dangerous for the people, in this way, even if the organization is successfully located in a place where all the services are nearby, if the environment is dangerous for the people, they might prefer not to establish contact with the organization and thus, they also might not be interested into its legitimization.

Now, about the analysis of the resources available on the territory, it becomes important for the organization to identify the resources that might help it with the achievement of the goals. Every territory and location might have their own advantages and resources but the organization have to consider which ones are going to be more beneficial for its purpose. As an example of this, in Ecatepec one of the resources available for the organizations to use, to include and to cooperate with, are the so called the citizen participation councils, which can be conceived as the stakeholders of the communities capable of helping a public organization with the understanding of the local norms and values, to gain legitimacy, to adapt better to the environment and its changes or to generate effective ways of working within specific communities. This is possible because the councils are the most direct links between the citizens and the organizations of the municipality. Another example of the resources available on this territory, might be the existent public transportation systems which can be used to make more accessible the organization for its members and for the citizens. Another examples can be made about that specific territory but as exposed before, when an organization is going to be created, it is prudent to analyze and identify the resources of the territory in order to use them for the achievement of its goals, to be more efficient or to gain any type of advantages.

Finally, about the planning and feedback process, based on the theoretical body, as well as on the TAUs case and with the objective to increase the possibilities of acquiring institutionalized features, it is important for the organization to establish the: mission, or clear goals; vision; diagnosis; tactics; feedback analysis; and evaluative procedures. Nevertheless, what is presented here is not aiming to be a recipe, but only as a simple proposal of what should be considered when a public organization is going to be created.

For the construction of the planning and feedback features mentioned, it is important to establish that those aspects, as exposed on the theory, should be:

- a) *Clear*. The ambiguity level must be as low as possible so the organizational members be able to easily understand their meaning, the rules, procedures, objectives, their roles and the reason why they are getting involved and why the organization is putting them into practice;
- b) *Short*. the meaning, the process, the objectives, the roles, the rules and the reason of them, should be exposed and explained in a brief way and without many information that might divert the attention of the organizational members from the main subject;
- c) *Simple*. It is no use when the organization is trying to explain those planning features with technical and specialized vocabulary, because every person could be specialized on its own matter but ignore others. If the organization is trying to use technical and specialized vocabulary then by default it is going to be excluding some actors, such as important stakeholders, instead of being integrating them into the process, so they can enrich it;
- d) *Understandable*. The organizational members, whether internal, such as the formal members of the organization, or external, such as the stakeholders and the citizens, should be capable to easily understand them, so they can participate into its elaboration, or modification;
- e) *They must represent a challenge and an incentive to the organizational members*. The actors should conceive those features as something that is going to bring them constant benefits and rewards, in a way that they do not lose interest in a short period of time. If the citizens, the stakeholders, or any organizational actor does not find that their participation have any kind of impact, they will eventually stop doing it;
- f) *Its process must be open to integrate the main stakeholders, interested citizens and actors, their formal and informal norms and values*. The stakeholders can contribute with their knowledge or feedback information that could make the organization capable of adapting environmental changes. To implement those planning features, it is fundamental to analyze and understand first the formal and informal norms, rules, practices and values of the involved actors, but also of the community where the organization is going to be located, this as a way of

trying avoiding unnecessary conflicts and situations where the stakeholders hinder the labor of the organization. Furthermore, the integration of the stakeholders can help with the institutionalization process;

- g) *They need to consider the timing and the context.* The organization should try to analyze the benefits, opportunities, the strengths, the weaknesses, and the threats that one specific time and context might present, so it can react and take advantages from them. This also implies the need to be prepared to make constant analysis of the context throughout the time;
- h) *They must be flexible and capable of adapting environmental changes.* Those planning features are not meant to be static because the organizations are creations of the society which is not static itself. Those features need to be flexible so they can be adapted with the environmental changes throughout the time;
- i) *They must be realistic.* When those planning features are being created or evaluated, they need to project realistic expectations and data. When evidently modified in order to make look good the organization before some specific actors or when the unrealistic goals are not reached, the people might lose interest and trust in the agency, the same way the citizens lose interest when its participation has no effect, endangering the legitimization and, hence, the institutionalization process;
- j) *Its goals can be achieved on a medium or long period of time.* It is important for the actors involved into the creation of these planning features, to know that their participation might not show immediate results, but the goals might need constant work and effort;
- k) *They are aiming to generate cohesion and belonging sense among the organizational members.* With the integration of the internal and external actors and stakeholders, it can be expected among them the development of cohesion and belonging sense towards the organization, since together they are working to build, to maintain and to achieve the jointly created goals and expectations; and

- 1) *They grant direction to the organization.* Those planning aspects impede the attention's diversion off the main organizational purpose. They steer and constantly focus the attention over the jointly planned actions and goals that the organization and its members are trying to achieve.

It is important to expose that many of those features might be imposed upon the organization and created on an ambiguous way, in a complex and volatile environment and with scarce resources to achieve them, as exposed on the theory, but for when a public organization is going to be created, those three main themes exposed above, should be conceived as useful. For that, the organization also needs to acquire truly decentralized features in order to work freely and to avoid the situation showed by the TAUs, where those public agencies were only subordinated extensions of the municipal government.

For the public organization it is also relevant to know their own capabilities, faculties, powers and limits in a clear way, this is, they need to analyze what they are actually going to be capable to do with limited resources, what goals can be achieved, how many people are going to be capable to provide with services, what is their potential optimal coverage area that can be attended with the scarce resources. And although in situations the organizations of the public sector might only be created as a response to legal requirements or, as exposed on the TAUs case, as a non-important issue for the public agenda, it can be argued that the public sector have to consider some of the mentioned features for the creation of public organizations as useful, in order to face and survive environmental changes and to increase their probability of obtaining institutionalized features.

Finally, for the Mexican public sector organizations, there is one more thing to consider when they are going to be created, this is the adoption of an automatic budget system, similar to one the presented by the Urban District Councils (UDC) of Oslo, Norway (Back, Gjelstrup, Helgesenof, Johansson and Klausen, 2005), known as *Bydel*⁶. But first, it is important to understand what the *Bydel* organizations are?

⁶ This type of system was identified during the research stay at the University of Oslo and under the tutoring of Professor Tom Christensen.

The UDC, or Bydel organizations, as Back, Gjelstrup, Helgesenof, Johansson and Klausen (2005) expose, are self-government multifunctional decentralized organizations of the metropolitan area, capable to make political decisions, provide public services to the people of its territory and created in order to increase the local democracy and to revitalize the citizen participation through an organizational reform, although its system is one of the most indirect systems for the people. There are 15 of this organizations in Oslo with own delimited area, and their decision making body can be directly elected by the citizens of each district, or designated by the city council (Back, Gjelstrup, Helgesenof, Johansson and Klausen, 2005).

Another important characteristic of this type of organizations, is that, as exposed by Klausen (2016), they have a decentralized and integrated service provision model with a broad-scale of decentralization of the welfare and other services, with large budgets, being the 53.2% of all the city operational budget, a big number of employees, a substantial but varying degrees of local autonomy and discretion, and with population sizes on the districts that goes from 31, 000 to 56, 000 people.

Their budget system is based on the weight of demographic indicators and it adjusts itself automatically based on the local needs of services Klausen (2016). The system is contributing to the make more efficient the usage of the public resources and to maintain a good financial management since it automatically confers budget benefits to the districts based on the demand of the population and its needs of services; and also because it estimates and measures the needs of municipal services from the districts based on the data obtained from four main characteristics of the population:

- a) The number of people of different ages;
- b) The marital status of the citizens;
- c) The level of education of the population; and
- d) The income of the people (Oslo Council, 2016).

As can be seen, the UDCs system might be useful for the public organizations in Mexico, since the budget is automatically distributed based on demographic data, instead of being negotiated by political actors for whom the citizen's needs and the demands might

not be an important issue. Nevertheless, it is also important to make some distinctions between the characteristics and environments presented between the UDCs of Oslo and, for the purpose of this investigation, the terminated TAUs, this since both of those organizations count with similitudes between them, such as: they are part of the local government, they have the task to provide public services within a limited area, they were designed to encourage the citizen participation and the local democracy, as well as to reduce the gap between the citizenship and the government, they are organizations dependent of the citizen council, for the UDCs case, and the municipal council, for the TAUs. As a result, the comparison is presented on table 10 with the objective to graphically understand the existent differences between those organizations, and to identify the main characteristics of the *Bydel* system that could be adapted and adopted into the Mexican public sector.

Table 10. Comparison between the UDCs of Oslo and the TAUs of Ecatepec		
	UDCs	TAUs
Main objective	To stimulate the citizen participation and with this, the local democracy	To foment the citizen participation in the public affairs, and to make more efficient the provision of the public services
Budget characteristics	53.2% of the city operational budget and distributed between the districts automatically and based on demographic specs	Based and distributed according to the mayo and other actors and their political needs
Minimum population size per district	31,000	219,159
Maximum population size per district	56,000	396,178
Employee's number per district	1,100 approximately	70 approximately
Budget competition	There is not competition or rivalry among organizations since the system is conceived as fair.	Competition between the organizations in order to obtain political acceptance, and thus more opportunities within the political party through the manipulation of public programs and services
Administrative system	Decentralized with freedom to take decisions	Subordinated to the Mayor and the municipal council
Source: own elaboration with data obtained from ¹ Klausen, E. (April 8, 2016). Interview at the University of Oslo during the research stay in Norway; ² Márquez, A. (January 19, 2016); Teutli, M. (January 21, 2016); Mondragón, E. (June 15, 2016). Interviews with key ex-employees of the units XLII and XXI south, respectively, as well as with the mayor's office representative and ex-members of the units now part of the municipal council; Cruz, P. information obtained through fieldwork research.		

With this, it is shown that the differences between the organizations of Oslo, Norway and Ecatepec, Mexico, are substantial. Hence it could be argued that the budget automatic system of the UDCs can't work in Mexico because of those differences and because of the differences between the formal and informal norms, rules, practices and values of each country. However, this proposal is not about trying to literally copy and implement the UDC's system, because as the theory explains, every environment is different, hence, every formal and informal norms, practices, values and rules might be affecting the expected result differently.

Instead, this proposal is about trying to adopt some of the beneficial features that can be correctly adapted within the diverse Mexican environments and with this, adopt a type of automatic budget system based on demographical criteria, and not on political influences and preferences, reducing, at the same time, the organizational possibilities of being intervened by the elective bureaucracy who might be only looking to use the organization in order to achieve their own goals. In this sense, every system might have something to contribute to other type of systems, although not in a literal way because of the contextual differences. For example, for the Ecatepec's system it is evident that one of the major differences between the TAUs and the UDCs, was the number of employees, but in Ecatepec this situation could have been compensated with one of the resources granted by the territory, which is the figure of the citizen councils, since they were integrated by 10 committed voluntaries elected by the citizens per neighborhood and by at least 80 neighborhoods per unit's territory, compensating thus the differences between the number of employees.

Moreover, since the UDCs system might be increasing the gap between the citizenship and the government because it is one of the most indirect systems (Back, Gjelstrup, Helgesenof, Johansson and Klausen, 2005), the main goal of stimulating the citizen participation and the local democracy is not being entirely achieved. In this sense, due to the fact that the citizen councils of the Ecatepec are conformed by citizens willing to participate, the example of Ecatepec could be used as a manner to integrate the citizens into the governmental affairs and to stimulate the local democracy in Oslo, which does not means the need to create the exact same figure of citizen councils in Oslo, instead, it means

that maybe some of the experiences from Mexico, could be analyzed for their adaptation in order to achieve the UDCs democratic goal.

In this sense, there can be found many governmental organizations in the local level that have successfully survived hostile environmental changes, whether social or political ones. Thus an analysis of the characteristics that allowed their survival and institutionalization becomes necessary, since with it, the public sector could count with some experiences that would help it with the understanding of how an organization can survive, learn, adapt, acquire institutionalized features, improve its efficiency and performance, and thus, grant benefits to the citizens.

Conclusions

As can be observed in this document, the organizations are relevant human constructs where the individuals spend most of their time, are indoctrinated, where the actors and groups are employed, where formal and informal norms and rules are created, and where the values of the individuals and the context get in contact with each other. They can be created either by the private or public sector, although its study has been generally focused on the private one. Its analysis can be elaborated from different perspectives, but in this document the institutionalization perspective, complemented by the strategic planning and the citizen participation, was used as a manner to identify some of the organizational characteristics that allow them to face contextual changes, failures or even their own termination.

In the public sector, the organizations are usually created with the objective to improve the administrative efficiency and efficacy. However, their failure and removal is not yet fully understood by the theory, since that phenomenon have only been assumed. Therefore, the study of the characteristics that provoke their failure and termination becomes important for both, the theory and the public management.

During the investigation, some leading questions emerged regarding the phenomenon of the organizational termination such as: How can be explained the creation, and termination of the TAUs? How can this phenomenon can be explained by the theory? What were the operational factors involved into the decision of their removal? And could it be possible for future organizations to reduce their termination probabilities?

To answer those questions, during this investigation first, a theoretical research was made in order to identify the key aspects involved into the termination of the public organizations, this from a particular point of view. Second, an Ecatepec's contextual analysis was made with the objective to identify some of the contextual particularities faced by the TAUs organizations. Within this analysis, the study of the circumstances presented during the creation, operation and termination of the TAUs was included. And finally, in the last chapter a proposal to be considered by the public sector during the creation, operation and evaluation of public organizations was made, this with the objective to prevent their failure and termination.

The first chapter, focused the attention into the definition of what could be conceived as organizations, their types and the differences between them. In addition, it was identified some of the main characteristics that should be included into the analysis of the organizations when created, operated, evaluated and terminated, such as: the actors and the way of how their formal and informal norms, practices and values impact the organization; the differences between the elective and the designated bureaucracy; the flexibility and organizational capability of adapting contextual changes; the type of organizational objectives and the manner of how they are usually established and reached or used to achieve goals different from the organizational ones; the characteristics showed by an institutionalized organization; the importance of having constant, clear, short and inclusive strategic planning and evaluation procedures; the importance and the role played by the territorial characteristics; as well as the importance of the role played by the citizenship and their real opportunity to participate within the creation, operation, evaluation and termination procedures. Once exposed the main theories and their characteristics, an analysis of the TAUs case was made in order to analyze and to understand the way of how the presence or absence of some theoretical factors could have led the organization to its own removal.

In the chapter II, with the information obtained through the theoretical and fieldwork research, first, an exposition about some of the contextual characteristics was made, with the objective to know some of the main circumstances over which the TAUs were designed, operated and terminated. This, supported by a georeferenced analysis of the Ecatepec's territory and its characteristics. Further ahead, the chapter continues with the exposition of the particular characteristics and circumstances identified during the TAUs design, operation and termination, this with the purpose of explaining the conditions over which the TAUs were designed, operated and terminated. Within this section, it was also identified the TAUs formal and informal objectives and the manner of how the elective bureaucracy was constantly interrupting the unit's way of working in order to achieve personal goals, as well as the existent relation between the TAUs and the citizen councils.

At the end of the chapter two, an exposition about some of the missing important theoretical aspects during the TAUs design, operation and termination was made. With this,

it was clearly identified the way of how the agencies can provoke their own failure or even removal when underestimating or ignoring some of the theoretical aspects exposed.

In the third chapter, and once identified and exposed the theoretical aspects that would help with the understanding of the public organizations failure and removal, a proposal that exposes the importance of considering diverse theoretical aspects during the design and creation of new public agencies, and during the operation and evaluation of the existent ones was showed in order to expose the aspects that might help the public organizations to reduce their failure or even termination probabilities.

Additionally, in the third chapter, and as a result of the research stay at the University of Oslo and under the tutoring of Professor Tom Christensen, it was exposed a comparison between similar organizations from the public sector of Oslo, Norway and the municipality of Ecatepec, on which the differences between the roles granted to decentralized organizations excels, this maybe provoked by the State conception of each country. Further ahead, in the same chapter a proposal of adopting and adapting to the Mexican public sector, an automatic budget system based on demographical features and identified on the Oslo's UDCs, takes place. This instrument is exposed as a manner to grant with more freedom the Mexican public organizations and to avoid the situation where the elective bureaucracy uses the organizations in order to achieve personal objectives.

As a result of the investigation, the following conclusions were made:

- a) The organizations are usually created operated and terminated on an arbitrary way, governed by the habit and according with the particular interests of the elective bureaucracy.
- b) The elective bureaucracy negatively affects public organizations and their institutionalization process whenever it intervenes and directs the organizational efforts towards the achievement of personal goals instead of organizational ones. This is, the organizational dependency towards the elective bureaucracy generates a behavior where the agency aims to achieve the objectives of the elective bureaucracy, instead of the community ones.

- c) The institutionalization process can be interrupted when the organization suffers from constant operational changes in order to achieve external goals.
- d) During the design, creation, operation, evaluation and termination processes, the public sector tends to ignore strategic features even when they could bring benefits, such as the formal and informal norms, values, rules, and practices of the internal and external organizational and community members, or features like the territorial aspects.
- e) Organizational loyalty and the search for employment stability, provokes certain behavior where the personnel works only in order to trying satisfy the elective bureaucracy wills, instead of achieving organizational goals.
- f) Most of the time, the public sector does not include the citizens and the stakeholders into the design, creation, operation, evaluation and termination processes. Important actors with the capability to legitimize or to protect the organization through hostile environmental changes, are usually ignored.
- g) The ambiguity and the non-inclusion of the key actors into the goals creation process, makes easy to divert the organizational efforts towards particular interests.
- h) The establishment of static goals, related with the exclusion of the diverse actors in this process, impede the possibility of adapting to environmental changes.
- i) The resources are usually used according to the elective bureaucracy needs, instead of being strategically used on the time and places where they should be used.
- j) The public sector and its organizations, even where the government conceive the citizen participation as an essential part of the organizational procedures, tends to exclude and to treat the citizens and their participation only as expressions of the people who is only looking for obtaining governmental gifts.
- k) The aspects granted by the organizational theory and complemented by the strategic planning and citizen participation theories, can be useful for the design, creation, operation and evaluation of the public organizations, but also to explain their termination, since they help to identify which particularities can either bring benefits or problems to the agencies.

Now, for the TAUs case, according to the leading questions established at the beginning of this investigation, it can be argued that their termination was provoked by the following causes:

- a) Their design, operation and termination processes were governed by the habit and by the interests of the elective bureaucracy, and not by rational processes where the best alternative for the units was taken;
- b) Despite of being designed by the mayor, and approved by the municipal council, the council did not show any remarkable interest into the labor developed by the agencies. On the contrary, it was identified a lack of interest or even knowledge about the tasks and faculties that the council assigned to the units, as well as a lack of evaluative processes in order to see if the units were accomplishing their goals or not.
- c) The units did not count with legitimacy; the key actors and the citizenship were excluded from the design, creation, evaluation and termination processes;
- d) Due to the constant intromission of the elective bureaucracy and because the efforts and resources were used in order to satisfy the needs of that type of bureaucracy, the agencies were not able of acquiring institutionalized features that could let them survive throughout adverse contexts;
- e) An organizational loyalty that steered the organizational efforts towards the satisfaction of the political actors needs, existed;
- f) The evaluation processes in order to identify contextual changes, were not existent;
- g) Any type of study or evaluation about the formal and informal norms, practices and values during the design, creation, evaluation and termination processes was made;
- h) Due to the exposed factors, the agencies were conceived as irrelevant agencies before diverse types of actors, reason why the decision of their termination was taken without even considering their evaluation.
- i) There was a lack of clear definition about the characteristics of the units, hence it was unclear even for the organizations themselves if they were centralized or decentralized agencies.

In sum, it can be observed that there are cases where the public sector organizations are designed, operated, evaluated and terminated without consideration of some strategic features as the ones exposed above. In addition, those processes are steered by the habit and by the elective bureaucracy, which, at the same time is constantly intervening on the organizational procedures in order to achieve personal goals. In this sense, the recommendations exposed in the chapter III, can be conceived as useful instruments to consider for the public sector and its organizations, in order to increase their possibility of acquiring institutionalized features and with this, to grant more benefits to the citizens.

However, according to the question about the possibility of reducing the termination rate for the public organizations, it can be argued that if an organization is aware and conceive as useful the factors exposed by the theory and detected in the TAUs case, it might be possible to reduce their termination rate. Nevertheless, an investigation about this subject becomes necessary in order to determine which one of the mentioned aspects could be bringing more benefits to the public sector and its organizations.

References

- Aguilar, L. and Bustelo, M. (2010). *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera*. En: *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Alburquerque, F. (2006). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Instituto de geografía y economía.
- Álvarez, E. (2006). *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Arce, et al. (2012). "The methodology for Strategic Plan Implementation". *Journal of applied Research and Technology*. México: 2 (10): 248-261).
- Arellano, et al. (2012). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?* México: CIDE
- Arellano, G. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, G. and Cabrero, E. (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. México: Instituto Federal Electoral.
- Arellano, G., Cabrero, E. y Castillo, A. (2000). *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE.
- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. ILPES/CEPAL: Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.
- Arzaluz, S. (2013). "La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local". *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, 1(22), 161-202.
- Aseem Prakash and Matthew Potosky (2016). "Dysfunctional institutions? Toward a New Agenda in Governance Studies". *Regulation & Governance*. (10), 115-125.
- Back, Gjelstrup, Helgesenof, Johansson and Klausen (2005). *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Germany: VS VERLAG FUR SOZIALWISSENSCHAFTEN.
- Bañez, T. (1999). *Participación ciudadana, sociedad civil y juventud*. Universidad de Zaragoza: Acciones e Investigaciones Sociales.
- Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.
- Block and Ángel. (1991). "Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales" *Centro de Estudios Sociológicos*. México: El Colegio de México, 439-461.
- Boin, A. and Christensen, T. (2008) "The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership" *Administration & Society*. Norway: University of Oslo, 3, (40), 271-297.
- Bryson, M. (1988). "A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations". *Pergamon Journals Ltd*. Inglaterra: Long Range Planning 1 (21): 73-81.

Cabrero, E. and Arellano, G. (2011). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cabrero, M. 2007. *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. México; Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública.

Carmona, R. (2006). “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo”. En: Rofman, A. y Villar, A. (2006). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Argentina: Espacio Editorial.

Casas E (2009). *Representación política y participación ciudadana en las democracias*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 51 (205), 59-76.

Christensen, T. and Laegreid, P. (2005). El Estado fragmentado: los retos de combinar la eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, 3 (14), 557-598.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, G. and Røvik, A (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. United Kingdom and United States: Routledge.

CONAPO. (2013). *Índice absoluto de marginación 2000-2010*. México: Secretaría de Gobernación.

Coraggio, L (2003). “Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local? En: En: Rofman, A. y Villar, A. (2006). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Argentina: Espacio Editorial.

Crozier, M, and Friedberg, E. (1990) *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.

Cunill, G. (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en busca de nuevos sentidos”. *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD, 4, 1-20.

DOF, (2012). *Ley de Planeación*. México: Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

DOF, (2014a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: H. Congreso de la Unión.

DOF, (2014b). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: H. Congreso de la Unión.

El mexiquense (08 de abril de 2013). “Inicia programa de reforestación en Ecatepec” *El mexiquense. Periódico de la identidad estatal*. Recuperado de: <http://elmexiquensehoy.blogspot.no/2013/04/cinco-unidades-administrativas.html>

Escalante, G. (2001). *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal. El problema de la participación ciudadana*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Fernández, E. (11 de abril de 2013). “Transeúntes protegidos contra robo en Ecatepec” *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversaledomex.mx/home/transeuntes-protegidos-ante-robo-en-ecatepec.html>

Font, J., et al. (2012). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. Una visión panorámica”. *Revista Transformación*. CLAD: 5(7), 102-131.

Gaceta de Gobierno (2001). *Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios* México: Gobierno del Estado de México.

Gaceta de gobierno (s.f). *Código electoral y de participación ciudadana del Estado de Jalisco*. México: H. congreso del Estado de Jalisco.

Gaceta de Gobierno, (2001). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. México: Gobierno del Estado de México.

Gaceta de Gobierno, (2004). *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Gaceta de Gobierno, (s.f). *Constitución política del Estado Libre y Soberano de México*. México: H. Congreso del Estado de México.

Gaceta Municipal, (2013). *Reglamento de Organización y Participación Vecinal para le Municipio de Durango*. México: H. Ayuntamiento de Durango, 2013-2015.

Gaceta Municipal, (2013a). *Bando Municipal*. México: H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 2013-2015.

Gaceta Municipal, (2013b) *Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México*. México: H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 2013-2015.

Gaceta Municipal, (2014). *Bando Municipal*. México: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos 2013-2015.

Gaceta Municipal, (2015). *Bando Municipal*. México: H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos 2013-2015.

Gaceta Municipal, (s.f). *Reglamento de Participación Ciudadana de Ecatepec*. México: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

Gaceta Municipal, (s.f). *Reglamento de Participación Ciudadana de Guadalajara*. México: H. Ayuntamiento de Guadalajara.

Gil, F. (2000) “Descentralización y democracia” En: Luis, M. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El colegio de México.

González S (2007). *La participación ciudadana en el ámbito local, esfuerzo por regenerar la democracia*. Revista Sociológica de Pensamiento crítico, 1(2), 179-186.

Guillen, T. and Ziccardi, A. (2004). *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*. México: Conocer para Decidir.

Hodgson, M. (2016). “What Are Institutions?”. *Journal of Economic Issues*. UK: JEI, 40(1), 1-25.

Huerta, C. (2014). *Los problemas públicos municipales y las maestrías sobre asuntos de gobierno municipal*. México: VII Foro para el Encuentro de Posgrados vinculados al desarrollo regional.

IFE (2012). *Atlas de Resultados Electorales Federales*. México: INE, en línea en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/

IGCEM (2012). *Estimaciones del producto interno bruto nacional en el Estado de México* en: http://www.seijal.gob.mx/cnie/archivos/pdf/reuniones/2012/presentaciones/tolu/pib_estado_de_mexico.pdf, consultado el 13 de septiembre de 2014.

INAFED (2010). *Índice de Planeación Estratégica y Evaluación Municipal*. México: Secretaría de Gobernación.

INAFED (2014). *Agenda para el desarrollo municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo. México: Secretaría de gobernación.

INAFED (s.f). *Socioeconómico municipal*. México: SEGOB, en línea en: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Socioeconomico_Municipal, consultado el 7 de marzo de 2015.

INEGI (2011). *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales*, en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cng2011gmd/default.asp> consultado el 10 de Noviembre de 2014.

INEGI (2012). *Producto Interno Bruto por entidad federativa 2012*, en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/comunicados/especiales/2013/diciembre/comunica8.pdf>

INEGI, (2011). *Panorama sociodemográfico del Estado de México*. México: INEGI

IPOMEX (12 de septiembre de 2014). *Sistema de Acceso a la Información del Estado de México*. Recuperado de: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/ecatepec/subsidios/2014.web>

Isunza, G. and Méndez, B. (2011) “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México”. *Artículos*. México: EURE, 111(37) 107-129.

Klausen, J. (2016). “The Urban District System in Oslo”. *Local Public Sector Reforms: An International Comparison*. Expert group meeting at Joint MC / WG Meeting and Conference. University of Bern.

Larson, et al. (2007). “The effects of forestry decentralization on access to livelihood assets”. *The Journal of Environment & Development*. Canada: SAGE, 3, (16), 251-268.

March, Friedberg and Arellano (2011). “Institutions and Organizations: Differences and Linkages from Organization Theory”. *Gestión y Política Pública*. México. 20(2), 235-246.

Matus, C. (1983). *Planeación normativa y planeación situacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Mendoza, G. (2011). *Decisiones estratégicas. Macroadministración*. Colombia: Ediciones de la U.

Merino, M. (2000) “Los municipios de México: más allá de la democracia” En: Luis, M. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El colegio de México.

Merino, M. (2010). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

MILENIO (07 de abril de 2013). “Alcalde de Ecatepec toma protesta a delegados y subdelegados” *MILENIO NOTICIAS*. Recuperado de: http://www.milenio.com/tendencias/Alcalde-Ecatepec-protesta-delegados-subdelegados_0_57594245.html

Montesinos R (2004). *La participación ciudadana en la modernidad democrática mexicana*. El cotidiano, 20 (128), 93-104.

NEM (june 05, 2013b). “Inicia programa de reforestación en Ecatepec” *Ecatepectv*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=VxNRzLtCLWA>

NEM (march 07, 2014c). “Acercan servicios públicos a la población ecatepequense” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1681>

NEM (march 08, 2015b). “Colocan más de 40 mil luminarias en colonias prioritarias de Ecatepec” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1963>

NEM (July 01, 2013e). “Miles de ecatepequenses beneficiados con material y juegos infantiles” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1469>

NEM (september 10, 2014h). “Pablo Bedolla fortalece servicios con la segunda entrega de equipo automotriz a las UATs y dependencias municipales” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1825>

NEM (november 05, 2015d). “Inician rehabilitación de 194 vialidades primarias de Ecatepec” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=2156>

NEM (July 18, 2013g). “Fortalecen seguridad en Ecatepec con nuevas patrullas” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1487>

NEM (may 19, 2014f). “Reciclan, intercambian y cuidan el medio ambiente: ecatepequenses sustituyen PET por alimentos” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1730>

NEM (august 20, 2013i). “Más de 35 mil familias de Ecatepec beneficiadas con canastas de frutas y verduras” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1514>

NEM (July 21, 2014g). “Ecatepec más seguro con el programa de alumbrado público” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1783>

NEM (june 21, 2015c). “Refuerzan servicios públicos de Ecatepec en temporada vacacional” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=2047>

NEM (february 22, 2014a). “Ecatepec te queremos limpio supera las 7 mil 500 toneladas de basura recolectadas” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1667>

NEM (june 22, 2013c). “Inicia programa de reforestación en Ecatepec” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1462>

NEM (june 22, 2013d). “Inicia Ecatepec acopio y reciclaje de árboles navideños” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1886>

NEM (february 25, 2014b). “Arranca segunda etapa de canastas nutricionales en Ecatepec” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1672>

NEM (may 26, 2013a). “Ecatepec te queremos limpio recolecta más de 500 mil toneladas de basura” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1439>

NEM (january 28, 2015a). “Contrata Ecatepec a más de 5 mil 500 personas mediante programa de empleo temporal” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1915>

NEM (july 03, 2013f). “Instalan plantas purificadoras de agua en diferentes puntos del municipio de Ecatepec. *Noticias de Ecatepec de Morelos* Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1471>

NEM (march 30, 2014d). “Eficiente Ecatepec servicio a la ciudadanía con buzones” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1700>

NEM (july 31, 2013h). “Ayuntamiento de Ecatepec entrega certificados médicos gratuitos” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1499>

NEM (march 31, 2014e). “Coordinación de los tres niveles de gobierno beneficia a los ecatepequenses con la canasta básica alimentaria 2014” *Noticias de Ecatepec de Morelos*. Recuperado de: <http://www.ecatepec.gob.mx/boletines/show.php?boletin=1701>

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ochman, M. (2004). *Sociedad civil y participación ciudadana*. Revista Venezolana de Gerencia, 9 (27), 473-489.

OEM (june 22, 2013). “Inicia programa de reforestación en Ecatepec, Edomex” *El Occidental*. Recuperado de: <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n3028453.htm>

Oropeza, L. (2004). *La evaluación de la función pública en México*. México: INAP.

Oslo Council (25 de mayo de 2006). “Criterion system for the districts”. *Oslo Council web page*. Recuperado de: https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=no&rurl=translate.google.com&sl=no&tl=en&u=https://www.oslo.kommune.no/%3Flang%3Dno_NO&usg=ALkJrhjQXcaVdJWHAquV_npc308bJKM_Zg

Ossinovski, J. (2010). *Legitimacy of Political Power in Putin’s Russia*. Inglaterra: School of Economics and Political Science.

Parkash, A. y Potoski, M. (2016). “Dysfunctional institutions? Toward a New Agenda in Governance Studies” *Regulation & Governance*. Seattle: University of Washington, 10, 115-125.

Paredes, J. (2008). “Planeación prospectiva para las redes de conocimiento corporativo en las universidades públicas venezolanas” *Revista de Ciencias Sociales*. Venezuela: Universidad de Zulia, 2: 274-285.

Periferia 21 (january 08, 2015). “Inicia en Ecatepec acopio y reciclaje de árboles navideños” *Periferia 21*. Recuperado de: <http://www.periferia21.com.mx/?p=6475>

Perlman, J. and Rivera, A. (2006) “Planeación e Integración Estratégica: Extensión Conceptual y Teórica de un Modelo Aplicado”. *Revista Chilena de Administración Pública*. Chile: Estado, Gobierno, Gestión Pública, 8: 112-124.

Pichardo, M. (2013). “Advances in Strategic Planning of the Public Sector in Latin America and the Caribbean: Balance and Perspectives”. *Quality Issues and Insights in the 21st Century*: Costa Rica: Centro Internacional de Política Económica, 1 (2): 60-78.

Pindado, F. (2004). Gobierno local y participación ciudadana. *Psychosocial Intervention*.. España: Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, 3(13), 307-323.

Porter, E. (1980). *Competitive Strategy, Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Estados Unidos: The Free Press

Punto de Expresión (02 de marzo de 2014). “Inician en Ecatepec segunda entrega de paquetes nutricionales” *Punto de Expresión*. Recuperado de: <http://www.puntodeexpresion.com.mx/?p=17099>

Radio Trece (august 20, 2013). “Más de 35 mil familias de Ecatepec beneficiadas con canastas de frutas y verduras” *Radio Trece 1290AM*. Recuperado de: <http://radiotrece.com.mx/mas-de-35-mil-familias-de-ecatepec-beneficiadas-con-canastas-de-frutas-y-verduras/>

Raine, G. and Jung, S. (2015). “A conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizatios”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Inglaterra: Oxford University Press, 25: 71-99.

Ramos, M. and Reyes, M. (2005). “Gobiernos locales y participación ciudadana: Hacia un enfoque de gestión estratégica asociada”. *Espiral*. México: 34 (12): 39-66.

Ramos, R. (2014). *La Planificación estratégica como método de gestión pública: Las experiencias en la administración Española*. España: INAP.

Redacción (march 07, 2014). “Entrega Ecatepec unidades vehiculares y diversos apoyos” *Expediente Noticias*. Recuperado de: <http://www.expedientenoticias.com/entrega-ecatepec-unidades-vehiculares-y-diversos-apoyos-18996>

Redacción (october 28, 2013). “Vecinos piden conservar la clínica Díaz Ordaz del DIF-Ecatepec” *aquí Ecatepec*. Recuperado de: <https://aquiecatepec.com/2013/10/28/vecinos-piden-conservar-la-clinica-diaz-ordaz-del-dif-ecatepec/>

Rocchi, G. and Venticinque, V. (2010). “Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local”. *Espacio Abierto*. Venezuela: Universidad de Zulia, 4(19), 601-620.

Rodríguez, G. (25 de septiembre de 2013). “El grito de independencia, los acarreados y el teleprompter” *PROCESO*. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/353691/el-grito-de-independencia-los-acarreados-y-el-teleprompter>

Rofman, A. and Villar, A. (2006). *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Argentina: Espacio Editorial.

Rossell, O. (2010). “Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la ‘caja negra’ de la participación ciudadana en la gestión pública y su impácto en los regímenes de bienestar corporativos”. *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD.

Salinas, C. (april 11, 2013). “Contrata Ecatepec seguro contra robo a transeúntes y en transporte público” *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/11/estados/036n2est>

Sánchez, A. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Sánchez, B. and García B. (2010). “El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local”. *Revista Economía, Sociedad y territorio*. México: El Colegio Mexiquense, 33, (10), 355-412.

Sánchez, M. (2009). “La participación ciudadana en la esfera de lo público” *Espacios Públicos*. México: UAEM: (12) 25, 85-102.

Sánchez, V. (2012). “Sobre la necesidad de una visión estratégica en la gestión de programas contra la pobreza”. *Centro de Estudios Internacionales*. México: El Colegio de México, 161: 484-521.

Schedler, A. (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?” *Cuadernos de Transparencia*. México: IFAI. Cuaderno de transparencia número 3.

- Simon, H. (1982). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Argentina: Economía de la Empresa
- SMIEyG. (2013). *Sistema Municipal de Información Estadística y Geográfica. Cuaderno No. 2*. México: H. Ayuntamiento de Ecatepec.
- Solís, F. (april 25, 2014). “Funcionable el Módulo de Atención de Seguro a Robo a Transeúnte y Usuarios del Transporte Público” *El Sol de Toluca*. Recuperado de: <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n3370067.htm>
- Sun-Tzu (1989). *El arte de la guerra*. Segunda edición, Madrid: Fundamentos.
- Surdez, P., and Aguilar, M. (2011). “Gestión estratégica en el sector público y en el sector privado: diferencias y similitudes”. *Ensayo Administración*. México: Hitos de Ciencias Económico Administrativas, 47: 39-46.
- Tan, R. and Zohu, T. (2015). “Decentralization in a centralized system: Project-based governance for land-related public goods provision in China” *Land Use Policy*. Elsevier: 47, 262-272.
- Tejera, G. (2006). “Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México” *Sociológica*. México: Departamento de Sociología, 61(21), 41-70.
- Tello, D. (2010). “Del desarrollo económico nacional al desarrollo local: aspectos teóricos”. *Revista CEPAL*. CEPAL.
- Valdés, Z. (2010). *Democracia y fortalecimiento de la participación ciudadana. Cuatro reflexiones sobre la participación ciudadana y la construcción de la ciudadanía en México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Villa, A. (april 07, 2013). “Toman protesta 403 Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec” *aquí Ecatepec*. Recuperado de: <https://aquiecatepec.com/2013/04/07/toman-protesta-403-consejos-de-participacion-ciudadana-en-ecatepec/>
- Villa, L. (22 de junio de 2013). “Firman Acuerdo de Participación y Trabajo Político en comun Movimiento Ciudadano y Movimiento Progresista de Ecatepec” *Redacción. Periodismo a Contraluz*. Recuperado de: <http://www.redaccion.mx/2015/12/firman-acuerdo-de-participacion-y.html>
- Weber, M. (1998). *Economía y Sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva. Decimoséptima edición, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM.

Annex 1.

With the objective to analyze the main factors involved into the TAUs decision of creation and termination, their faculties, their objectives and their responsibilities, etcetera, during the development of this investigation a fieldwork characterized by the following aspects took place.

First, through the mechanism of semi-structured interviews with the key stakeholders involved into the daily operation and the termination of the TAUs, it was collected information, with the objective to be capable of understanding some of the main factors involved into this phenomenon. Among those main stakeholders, members of the municipal council, the mayor's office, ex UATs employees and managers were interviewed by using the following questions.

1. Name:

2. Possition:

3. Political Party:

4. ¿Do you know the work developed by the TAUs?

5. ¿Can you name some of their tasks?

6. ¿Do you see as efficient the TAUs developed work?

7. ¿How would you rate the provided services by the units?

8. ¿Can you mention some of the TAUs virtues?

9. ¿Can you mention some of the TAUs defects?

10. ¿Do you know the way of how the TAUs were evaluated?

11. ¿What was the impact of the TAUs over the citizen participation?

12. ¿Who were the main actors involved into the TAUs decision of termination?

13. ¿Were the citizenship contemplated for the TAUs removal decision?

14. If they were ¿How does the citizenship participated?

15. ¿Do you know if some of the ex TAUs members were integrated and are working into the new administration?

16. ¿Which factors do you think were involved into their own termination?

17. ¿What factors could have allowed them to survive?

In addition to the presented questions, the fieldwork consisted into a close relation and investigation of the TAUs aspects from the year of their creation, to a couple of months after their termination, this is, from the year of 2013, to 2016, this since a constant contact with the units was established in order to demand services and to identify the public programs managed by those units. In addition, it is prudent to note that during that period of time, there was a close and constant relation with some members of the citizen councils, thus the information for this work has been gathered from the day of creation of the TAUs, and until a couple of months after their termination.