



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“Modernización Administrativa y sus efectos
en la Atención Ciudadana. Caso Cuautitlán Izcalli,
Estado de México, 2003-2009”

Directora de Tesis:
Dra. Elena Jeannetti Dávila

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

P R E S E N T A:
SALVADOR ARREDONDO IBARRA



México, D.F. 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Al Partido Acción Nacional:

Por su doctrina humanista y por haberme permitido representarlo como Legislador Local y Federal en los distritos XLIII y VII del Estado de México y abrirme la puerta en la LX Legislatura al conocimiento de la Ciencia Política, para poder servir mejor a mi querido México.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Mi Alma Máter y especialmente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por brindarme una segunda oportunidad en mi formación profesional al compartirme la sapiencia de su profesores.

A Dios, a mi esposa y mis cinco hijos:

A Dios, por prestarme la vida y, a mi esposa y cinco hijos, por la confianza y el apoyo moral y espiritual que se requieren para concluir una gran empresa.

Índice	
Introducción	3
Capítulo I	
Aproximación teórica-conceptual de los elementos distintivos de la Modernización Administrativa	7
1.1. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)	7
1.2 Transparencia y Rendición de Cuentas	10
1.3 El Servicio Profesional de Carrera	12
1.4 Participación Ciudadana	16
1.5 La Gobernanza	18
Capítulo II	
Elementos fundamentales de la Modernización de la Administración Municipal	21
2.1 Indicadores de Gestión de la Administración Pública en México	21
2.2 Marco regulatorio de la Gestión Municipal en México	29
2.3 Alcances de la Administración Municipal	31
Capítulo III	
La Modernización Administrativa en Cuautitlán Izcalli	34
3.1 Monografía del Municipio	34
3.2 Diagnóstico	37
3.2.1 Dimensión política	37
3.2.2 Dimensión económica	41
3.2.3 Dimensión social	44
3.2.4 Dimensión ecológica	47
3.2.5 Problemas diversos	47
3.3 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la Administración Municipal de Cuautitlán Izcalli	53
3.4 Atención Ciudadana en Cuautitlán Izcalli	61
3.4.1 Mecanismos para la atención ciudadana	65
Conclusiones	69
Recomendaciones	71
Anexos	72
Bibliografía	75

Introducción

La Cámara de Diputados en su LX Legislatura y la Universidad Nacional Autónoma de México, en su afán por elevar la calidad de sus legisladores, celebraron un convenio de colaboración para impartir las maestrías en: Derecho Constitucional, Economía y Gobierno y Asuntos Públicos. El sólo hecho de ser la UNAM quien impartiera los estudios de postgrado, reunió a un gran número de legisladores de todos los partidos en las tres maestrías propuestas, originándose con ello, foros de discusión de gran riqueza política.

Una vez cubiertas, materias y créditos correspondientes, el estatuto universitario establece la obligación de elaborar un trabajo de investigación para obtener el grado de Maestro. Es por ello, que se ha propuesto a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, un tema municipalista, bajo la perspectiva de los principios de doctrina del partido en el cual milito: Acción Nacional, sin perder de vista que toda acción política y de gobierno, deberá encaminarse al bien común, asociada indisolublemente a su centro de gravedad: la persona humana. Por lo que basado en la filosofía humanista de Acción Nacional que permite a sus miembros guiar todos sus actos en el quehacer político, examino el desempeño municipal, pilar de los tres órdenes de gobierno y al que se le concibe como un conjunto de familias que habitan una comunidad, que se convierte en el eje de la estructura política nacional y espacio privilegiado para el desarrollo del país.¹

Y más aún, es necesario saber que el Municipio se origina mediante la agrupación natural de personas, por lo que podremos afirmar que en la época prehispánica, su antecedente, son los Calpullis, caracterizados por el gobierno de un Consejo de Ancianos y una estructura administrativa formal.

En los primeros años de la Conquista Española, el 22 de abril de 1519, Hernán Cortés instituye el primer municipio, en la Villa Rica de la Vera Cruz, dando origen a la Institución Municipal.² Hay quienes afirman que el Municipio Mexicano en la práctica

¹ Partido Acción Nacional, Proyección de Principios de Doctrina, México, 2002, p 15.

² *El Municipio Mexicano*, disponible en www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/municipio_mexicano.pdf apartado "Publicaciones" (acceso octubre 2010)

resultó de la fusión del Calpulli azteca y el Municipio de tradición española, constituyendo así, la base de dominación del Imperio Español en nuestro país³.

El término Institución proviene del vocablo latino *institutio*, que literalmente significa *educación*, siendo el medio por el cual se realizan labores: de gobierno, sociales, educativas y culturales.

Las Instituciones pueden ser de carácter formal e informal, públicas o privadas, siendo de nuestro interés las instituciones formales y públicas, porque la Institución Municipal tiene ese carácter.

Las Instituciones formales y públicas, son aquellas que se han creado con propósito determinado, cuentan con espacio físico y estructura orgánica. Constituidas legalmente, para llevar permanentemente, beneficios al ciudadano, que satisfagan sus necesidades y contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida.

Tratándose de la Institución Municipal su función es dual; social y política. Desde el punto de vista político, tiene fundamento en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de eso, el Estado Mexicano a través del Poder Legislativo le ha concedido muy lentamente facultades a los municipios; la última gran reforma municipal, se llevó a cabo en 1983. De los tres órdenes de gobierno, la Institución Municipal, es la que cuenta con menor autonomía, contrario a los fines sociales del mismo, ya que el municipio está integrado por familias que conforman una comunidad y, se constituye, en el eje de la política nacional y espacio privilegiado para su desarrollo; el municipio es la entidad de gobierno más cercana al ciudadano o como lo establece el Partido Acción Nacional en sus Principios de Doctrina:⁴

El respeto a la autonomía municipal es el fundamento de un orden subsidiario, solidario y responsable que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben garantizar. Los municipios deben tener la capacidad para determinar libre y responsablemente las características propias de su gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares para establecer las normas básicas de convivencia social y, en especial, para garantizar el pleno desarrollo y respeto de las comunidades y pueblos indígenas.

³ Ibid, p 9.

⁴ Op. Cit., Partido Acción Nacional, p 15.

Las atribuciones de los diferentes ámbitos de gobierno han de estar presididas por el principio de proximidad, cuya esencia exige que todas aquellas funciones que inciden directamente en la vida diaria de las personas sean atribuidas al órgano de gobierno más cercano al ciudadano. El sistema federal deberá asegurar no sólo estas facultades y los recursos suficientes para el municipio, sino también la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Desde esta perspectiva del Partido, el municipio se erige como el primer contacto con que la sociedad cuenta, para estar más cerca de sus gobernantes.

En este sentido Mancur Olson, tras analizar las posibles causas de la riqueza y pobreza de las naciones, menciona que la única posible causa, entre otras, que puede explicar la riqueza de las naciones; es la calidad de sus instituciones y sus políticas económicas,⁵ análogamente, si la calidad de la Institución Municipal es mala, será prácticamente imposible contar con buenos servicios e infraestructura y, por ende, mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes, y si a todo esto se le agrega que el Poder Legislativo Federal le ha quedado a deber mayor autonomía y libertad a la Institución Municipal para consolidarse, también es factor relevante, que los Congresos Locales por la falta de esmero legislativo tienen un cierto grado de responsabilidad en la enorme corrupción de las diferentes administraciones locales. Deficiencias que han permitido que los partidos hagan de ellos un botín electoral y económico. Tal parece que muchos políticos han hecho suya la frase del tristemente célebre Prof. Carlos Hank González: “un político pobre, es un pobre político”.

La atención ciudadana como consecuencia del atraso en la modernización administrativa en el orden de gobierno municipal, es el objeto de esta tesis, por lo que se propone analizar la carencia de elementos que impactan en la gestión municipal, como son: legislación adecuada, recursos económicos suficientes, periodo de gobierno de mayor duración, personal administrativo competente, valores éticos de los gobernantes y herramientas tecnológicas adecuadas.

⁵ Olson, Mancur Bigs Bills Left on the Sidewalk: Why some Nations are Rich, and Others Poor, *Journal of Economic Perspectives*, 10: 3-22, 1996.

Este trabajo está organizado en tres apartados; en el primer capítulo titulado *Aproximación teórica-conceptual de los elementos distintivos de la Modernización Administrativa*, se describen: los rasgos distintivos que desde mi perspectiva son vitales para que la modernización administrativa se realice adecuadamente; las tecnologías de información y comunicación, que hacen ver la necesidad de contar con herramientas modernas, para facilitar todos los procesos administrativos como ayuda para entregar información precisa en la rendición de cuentas al ciudadano; la transparencia y rendición de cuentas; el servicio profesional de carrera cuyo enfoque está orientado a contar con servidores públicos capacitados para atender eficaz y eficientemente al ciudadano. De manera similar, en el apartado de participación ciudadana se mencionan las diferentes causas de la no participación, así como los niveles en que éstos pueden colaborar. Asimismo se plantea la importancia de la participación de la sociedad civil en las acciones de gobierno, utilizando una de las más recientes herramientas: la gobernanza. A continuación, en la sección: *Elementos fundamentales de la Modernización de la Administración Municipal* se muestra de manera general, los aspectos principales de la modernización administrativa en México. Y en el último capítulo titulado: *La Modernización Administrativa en Cuautitlán Izcalli*, se toma el caso del municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, donde se pretende mostrar una visión clara del estado en que se encuentra el municipio y la evolución que ha sufrido en los dos últimos periodos de gobierno, así como las deficiencias, producto de malos gobiernos, que si hubiesen aprovechado la planeación y la plataforma de arranque de Cuautitlán Izcalli como modelo de municipio, se hubiera podido evitar: endeudamiento desmedido, asentamientos irregulares, crecimiento desordenado en la periferia, invasión de viviendas y otros muchos problemas, que por el contrario y, contrario a ello, hubiesen ayudado a sustentar un mejor desarrollo.

Capítulo I

Aproximación teórica-conceptual de los elementos distintivos de la Modernización Administrativa

La modernización administrativa constituye uno de los principales pilares para el fortalecimiento de la gestión pública, ya que mediante ésta, se mejoran los índices de eficacia y eficiencia; a pesar de la enorme trascendencia que implica el concepto de modernización administrativa, comúnmente no se tiene muy claro. María del Carmen Pardo la define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias[...]su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental.⁶ Este primer acercamiento, toma a la sociedad como factor principal para la modernización de la administración pública; en este sentido la modernización administrativa debe tomarse con toda la seriedad posible, ya que suele inmiscuirse como parte del discurso político en épocas electorales o como una corriente. Ante esto, la misma María del Carmen Pardo, considera que la modernización administrativa no es una moda; es un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales, asimismo señala que en la medida en que la administración funcione mejor, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse.⁷

Bajo esta perspectiva en este capítulo se presentan cinco elementos, que desde mi óptica considero son elementales para la modernización administrativa: Las Tecnologías de la Información y Comunicación, la transparencia y rendición de cuentas, el servicio profesional de carrera, la participación ciudadana y la gobernanza.

1.1 Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

La instrumentación tecnológica es una prioridad en la comunicación de hoy en día, ya que las tecnologías de la comunicación son una importante diferencia entre una civilización

⁶ Pardo, María del Carmen, *Modernización Administrativa en México: 1940-2006*, 1ª. Impresión, Colegio de México/INAP, México, 1995, p 19.

⁷ *Ibid*, Pardo, p 148.

desarrollada y otra en vías de desarrollo. Éstas, poseen la característica de ayudar a comunicarnos, porque para efectos prácticos, en lo que a captación y transmisión de información se refiere, desaparecen el tiempo y las distancias geográficas.

Las llamadas TIC, en los últimos veinte años se han posicionado en todos los ámbitos del quehacer humano, contribuyendo de manera importante en la mejora de la calidad de vida mediante la comunicación a distancia.

Debido a que hoy cualquier persona, en el lugar más alejado de la civilización puede comunicarse a cualquier parte del mundo, como lo hace el más sencillo campesino, el más prominente banquero, el más destacado de los investigadores y hasta el ama de casa común, es impensable que aquellos que ocupan cargos de gobierno, no cuenten con este tipo de herramientas que les permitan tener comunicación con sus gobernados.

La comunicación gobierno-ciudadano es la base del diálogo y el diálogo es el medio por el cual el ciudadano hace saber a su gobierno, cuáles son sus necesidades.

La Institución Municipal, por ser la más cercana a la ciudadanía, debería contar con herramientas de comunicación que le permitan interactuar directamente con sus representados, así como al interior de la administración municipal deberá sistematizar sus procedimientos, de tal manera que le posibiliten atenderlos con eficiencia y, más aún, contar con nuevas tecnologías que ayuden al ciudadano a minimizar el desplazamiento hacia las oficinas de gobierno, con todos los beneficios que ello implica: menor uso del automóvil, mayor seguridad, ahorro de tiempo, dinero, etcétera.

Ante esto, José Ramón Gil, Judith Mariscal y Fernando Ramírez, mencionan que una de las aplicaciones más importantes que han ofrecido las Tecnologías de Información y Comunicación es la posibilidad de modernizar la gestión pública a través de su uso, para la prestación de servicios, el mejoramiento de la operación interna y el fortalecimiento de sus relaciones con ciudadanos, empresas y otros grupos sociales, lo que se ha denominado gobierno electrónico (e-gobierno). Acerca del e-gobierno, estos autores mencionan que tiene como objetivo incrementar la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y organizaciones, así como lograr un gobierno competitivo que contribuya a alcanzar las metas de crecimiento económico y

desarrollo social.⁸ En este sentido, las TIC se constituyen como elemento principal de la modernización administrativa a través del e-gobierno y en cuanto a su adquisición, no depende de la modificación de leyes federales o estatales, depende únicamente de los recursos con que cuenta el Municipio y de la voluntad política para llevar cabo su implantación.

Las TIC juegan un papel de vital importancia en la vida municipal y, por ende, en la atención ciudadana, bajo dos vías: hacia el exterior (toda la ciudadanía) y hacia el interior (la estructura de la administración municipal). En la primera, el gobierno municipal deberá recibir a través de las autoridades auxiliares u otros mecanismos que él mismo implemente, las necesidades de las comunidades que integran el Municipio, por ejemplo: vía buzón o bien por Internet. Para la segunda, deberá contar con tecnologías de información y comunicación, que estén inmersas en todos los procesos administrativos, y así complementar el llamado: “Gobierno Electrónico”, que de manera inmediata coadyuvará en el mejoramiento a la atención ciudadana.

Independientemente de los múltiples beneficios en la utilización de las TIC, los gobiernos que cuenten con estas herramientas podrán generar fácilmente indicadores de gestión, que servirán para transparentar y rendir cuentas de todos y cada uno de los actos de gobierno a sus representados, con el enorme beneficio de ayudar a combatir la corrupción que principalmente proviene de los servidores públicos de la administración pública municipal y como bien menciona el gran filósofo romano Séneca (4 a.C. - 65 d.C.): “el que tiene la Ley en sus manos y no la aplica, es responsable de todo lo demás”.

Por lo anteriormente expuesto, las TIC, merecen una mención especial, ya que no es posible concebir la Modernización Administrativa sin este instrumento tan poderoso de comunicación. Muchos aspectos de la atención ciudadana, sin eliminar la personalización de la misma, podrán llevarse a cabo con su buen uso.

⁸ *Gobierno Electrónico en México* Gil, José Ramón, Mariscal Judith y Ramírez Fernando, disponible en http://www.conectarimporta.org/telecom/wp-content/uploads/2010/06/e_gob_en_mex.pdf

1.2 Transparencia y Rendición de Cuentas

La transparencia y rendición de cuentas es un tema que aparece en los años sesenta en los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, es en el Reino Unido donde más auge se le da. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se aprueba, el 11 de junio de 2002, permitiendo contar con un marco regulatorio, para el acceso a la información del Gobierno Federal. Debido a que el espíritu de esta Ley es el combate a la corrupción, con su promulgación, se cubrió un profundo vacío legal e institucional de rendición de cuentas al ciudadano; actualmente, cualquiera puede solicitar información, considerando que en las diferentes entidades de gobierno, por seguridad, existe información reservada y sujeta a confidencialidad.

La transparencia y rendición de cuentas son dos componentes esenciales en los que se fundamenta cualquier gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad su actuar y acepta consecuentemente su responsabilidad. Ante tal panorama, pareciera que la rendición de cuentas es una tarea que todo gobierno debe hacer sin ningún esfuerzo, pero en la práctica esta labor se complica, desde la perspectiva de Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, rendir cuentas es una idea que puede parecer sencilla a primera vista, pero en realidad es un concepto que no sólo teóricamente es complejo, sino que su definición práctica y operación suponen la muy elaborada y fina articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos; estos autores mencionan que el hecho de pedir que se rindan cuentas es una cuestión fácil, pero cuando se diseña y operacionaliza una política pública con la idea de rendir cuentas es cuando viene el verdadero reto. En este mismo sentido, López y Merino⁹ puntualizan que hay tres elementos sustanciales:

- a) Dos sujetos involucrados
- b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado con el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho)
- c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto.

⁹ López Ayllón, Sergio, Merino Mauricio, (2010) *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, disponible en: www.rendiciondecuentas.cide.edu, (acceso octubre, 2010)

Estos elementos vienen a complementar la visión de Andreas Schedler, quien afirma que la rendición de cuentas contiene tres dimensiones:¹⁰ la información, que entregada a los interesados; la justificación, que establece el por qué de las decisiones realizadas; y la sanción de una eventual falta de un servidor público debido a las acciones emprendidas.¹¹

La transparencia abre la información al escrutinio público para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo sancionador.

En esta perspectiva, el acceso a la información, incide directamente en una mayor calidad de la democracia y abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión al ejercicio gubernamental.

Como complemento valioso, en la LX Legislatura Federal, se modificó el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para darle a la transparencia y rendición de cuentas, carácter obligatorio, puesto que no todos los Estados, cuentan con esta Ley en sus Constituciones Locales, dejando abierta la puerta de la corrupción a los Gobiernos Estatales y Municipales.

Con esta medida, el acceso a la información, se convierte en un derecho de los mexicanos y la transparencia y rendición de cuentas son mecanismos para combatir la corrupción, que si bien es cierto, está presente en los tres órdenes de gobierno, su efecto es más devastador en el orden de gobierno municipal, no por su cuantía, sino porque se priva al ciudadano de beneficios directos e inmediatos.

En lo que respecta al ámbito municipal, Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares,¹² mencionan que debido a que existe una elevada heterogeneidad en el municipio, el estudio de rendición de cuentas es complicado. Señalan que no hay homologación en el régimen de rendición de cuentas municipal hacia cada uno de sus estados, debido a que los mecanismos básicos están definidos en cada constitución estatal, las leyes orgánicas municipales (o

¹⁰ En este mismo sentido, Schedler hace la aclaración que si bien la rendición de cuentas contiene estos tres elementos, si se omite uno, aún así se estaría hablando de rendición de cuentas.

¹¹ Schedler, Andreas, ¿Qué es la Rendición de Cuentas? Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2008, México, p 23.

¹² Cejudo Guillermo M., Ríos Cázares Alejandra, *La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal*, reporte de investigación del proyecto CIDE-Hewlett, La Estructura de la Rendición de Cuentas en México, disponible en http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Cejudo-RiosCazares_Rendicion_de_cuentas_en_municipios.pdf (acceso: octubre, 2010)

bases municipales), las normas de transparencia, coordinación fiscal, responsabilidades de funcionarios públicos y fiscalización, vigentes en cada entidad. A esto hay que añadir las normas –reglamentos y bandos– emitidos por cada ayuntamiento y las prácticas diversas que ellas generan en los gobiernos locales, en términos de estructuras orgánicas, obligaciones y responsabilidades de rendición de cuentas y flujos de información hacia ciudadanos. Esta falla en el diseño institucional hace aún más difícil el ejercicio de la rendición de cuentas.

Ante tal panorama, la pregunta por responder, es la siguiente: ¿qué sucede si el gobierno no es transparente y no rinde cuentas? La respuesta está a la vista: grandes fortunas se han amasado en todos los órdenes de gobierno bajo el oscuro manejo de recursos humanos, económicos y materiales a que tienen acceso. En el orden Municipal se traduce en grandes sumas de dinero que se dejan de aplicar para atender al ciudadano en aspectos tan importantes como: mantenimiento y mejora de instalaciones escolares, modernización de la infraestructura hidráulica para drenaje y suministro de agua, modernización de la infraestructura urbana, etcétera.

No cabe duda que la Transparencia y Rendición de Cuentas, que es parte integrante de la Modernización Administrativa, de no llevarse a cabo tendrá efecto en la atención ciudadana, al limitar al ciudadano en la participación y resolución de sus propios problemas junto con el gobierno y autoridades administrativas. En otras palabras, si queremos acceder a la democracia participativa, la atención a la ciudadanía tiene que ser en dos vías: solución a problemas comunitarios y la eficacia de la administración pública municipal en la solución de problemas personales, traducidos en servicios.

A manera de colofón, podemos afirmar que en la calidad de la atención ciudadana, está la respuesta del ciudadano en las urnas; refrendo o rechazo de candidato y partido.

1.3 El Servicio Profesional de Carrera

El Servicio Profesional de Carrera tiene por objeto garantizar la prestación continua y eficiente del servicio público, bajo parámetros de profesionalización, mérito, certificación de capacidades y posibilidades de ascenso. Persigue además, garantizar que el derecho al trabajo de los servidores públicos, no esté sujeto a los vaivenes políticos o a tintes

partidistas que cambian de una administración a otra, así como: su continuidad y posibilidades de ascenso dependan exclusivamente de su desempeño, bajo criterios de calificación ciertos y objetivos.

De allí que el sistema de profesionalización del servicio público, no debe estar sujeto, a la imposición de criterios ideológicos o políticos, sino a parámetros objetivos que evalúen el desempeño y tiendan hacia la actualización y capacitación continua del servidor público. Que lo doten de valores que le permitan superarse, e inculcar en él, una cultura hacia el servicio, con el único objetivo de abatir la corrupción y conductas contrarias a la atención eficaz de la ciudadanía.

Es conveniente implementar en los diferentes niveles de la administración pública un sistema que sea beneficioso para el servidor público, dotándole de la posibilidad de hacer una carrera dentro de la institución pública a la que pertenece; a profesionalizar y garantizar la continuidad de estos servicios.

Hoy, los estados nacionales y los gobiernos locales tienen importantes procesos de redefinición, dependiendo de las circunstancias particulares que enfrentan, tienen que ver con la adecuación que deben sufrir para adaptarse a las exigencias y los impactos de la globalización, la integración regional, la internacionalización de los mercados, etc. Dentro de esos procesos se destaca el identificado como modernización de los aparatos administrativos. Modernización como sinónimo de ajuste en sentido similar al proceso más amplio de redefinición del Estado y Gobierno y su relación con la sociedad.

La modernización de las administraciones públicas, se han vuelto una preocupación mundial en los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI. Varios estados de nuestra República y el Gobierno Federal han realizado numerosas reformas en sus aparatos administrativos para reestructurarlos, reorientarlos, reorganizarlos, renovarlos y hasta reinventarlos. Las diversas crisis económicas, políticas y sociales que se han originado desde mediados de los setenta han causado que los gobiernos centren buena parte de sus esfuerzos y recursos en encontrar nuevas vías para modernizar las administraciones públicas. Así, se ha generado una búsqueda intensa por volver más eficaz y, sobre todo, legítimar el papel administrativo que los Estados representan ante sus sociedades. En el camino, la misión, el tamaño y las funciones de los aparatos administrativos, lo mismo que

la comunicación de las decisiones públicas, la implementación de las políticas y la organización de los empleados públicos se han vuelto temas de reflexión y cambio.

En nuestro país, los cambios económicos, políticos y sociales traen consigo nuevas y más complejas condiciones para el desempeño cotidiano de las organizaciones públicas. Se trata de un escenario, en múltiples dimensiones, que cambia a ritmos acelerados y que requiere de parte del gobierno respuestas más completas, más ágiles y más eficaces. Los ciudadanos exigen más y mejores bienes y servicios públicos y la administración pública debe adaptarse, elevar su calidad y, más aún, profesionalizarse. La profesionalización de los funcionarios públicos es una tarea indispensable que todo Estado debe completar, para asegurar que sus Instituciones y Organizaciones Públicas se desempeñen con calidad, eficiencia, eficacia y efectividad.

El emprender la profesionalización del servidor público, con toda seguridad, es el aspecto más importante del camino hacia la modernización de las estructuras públicas y, más todavía, de los funcionarios de gobierno.

La posible implantación del Servicio Profesional de Carrera, permitirá a los diferentes órdenes de gobierno, mejorar su rendimiento, al contar con funcionarios preparados, comprometidos, seleccionados con base en el mérito y, promovidos en la jerarquía organizacional, por sus capacidades personales.

El Servicio Profesional de Carrera ayudará también a que los Gobiernos, proyecten hacia la ciudadanía una imagen más sólida y positiva de su integración y funcionamiento; en tanto que la idea de crear un servicio profesional supone reforzar el compromiso con los ciudadanos y con el conjunto de servidores públicos que laboran en su interior.

La posible implantación del Servicio Profesional de Carrera, representa una gran oportunidad, para profesionalizar de forma estratégica a los servidores públicos, al tiempo que establece las condiciones jurídicas, organizativas y valorativas necesarias para que dichos funcionarios desarrollen una carrera profesional estable y guiada por una inquebrantable ética de servicio. Con ello, se pretende cambiar hacia un sistema moderno e integral de administración y desarrollo de personal, basado en el mérito e igualdad de oportunidades, con la finalidad de constituir en los entes públicos, servidores calificados y profesionales, que presten mejor servicio a la sociedad. Al mismo tiempo que permita

atraer, retener, motivar y formar, el mejor personal del servicio público, garantizando que la administración pública transite con el mínimo de trastorno y de máxima eficacia, de una administración a otra.

El Servicio Profesional de Carrera es parte de la modernización e innovación administrativa, sin embargo, es sólo una fase dentro de este proceso. Es muy importante que los integrantes del cuerpo de la administración pública, estén inmersos en la profesionalización de todo el sistema administrativo. Si dentro de una estructura administrativa no se ha implementado dicho Servicio Profesional, es muy difícil pensar que puede lograrse la modernización e innovación.

El Servicio Profesional de Carrera debe servir para encontrar dentro de la administración pública, bajo un estudio de cargas de trabajo y funciones de cada puesto, los componentes de su estructura; es decir, con este estudio podremos determinar el número de empleados que debe contener cualquier tipo de estructura administrativa, en los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal o municipal). También es cierto que cada nuevo gobierno tiene proyectos propios, siendo este el caso, deberá conservar una plantilla mínima de trabajadores que desempeñen las labores sustantivas, sin los cuales la administración pública no puede trabajar eficazmente. Respetando esa plantilla base, podrá recalcular el personal con el perfil adecuado para los nuevos proyectos que desee desarrollar. Una vez cubierto este requisito, se deberá asegurar que el cuerpo administrativo, cuente con manuales de operación, manuales de procedimientos, definición y catálogo de puestos, etc.

Los sujetos obligados a integrar el Servicio Profesional de Carrera, deberán ser: el grueso de la administración pública, excepto, sindicalizados y altos mandos. A los primeros no se les puede obligar por la protección de las leyes laborales y, a los segundos tampoco, porque la cabeza de la administración necesita de un grupo de colaboradores de confianza que coadyuven al buen desempeño de las funciones de la Administración Pública.

En el caso que nos ocupa, al no existir en el Estado de México, el marco legal para obligar a los gobiernos municipales a la implantación del Servicio Profesional de Carrera, Cuautitlán Izcalli corre la misma suerte que los demás municipios, pues no cuenta con una plantilla laboral base, que garantice el buen resultado de los gobiernos en turno. Su actuar,

frecuentemente obedece a criterios políticos más que a criterios administrativo-legales y, en consecuencia la modernización de los mismos, se va postergando hasta los momentos de crisis, que finalizan con los cambios de partido en los gobiernos. Este círculo vicioso se repite “ene” veces con regresiones en la calidad de vida de los ciudadanos o minúsculos avances.

1.4 Participación Ciudadana

Al hablar de participación ciudadana, necesariamente se tiene que aludir al concepto de política, puesto que es el marco de referencia del ciudadano. Desde el punto de vista filosófico, el Partido Acción Nacional la define como la gestión del bien común, y en cuanto a la ciudadanía, Thomas H. Marshall menciona que la ciudadanía es un status que se otorga a los que son miembros de una comunidad. Todos los que poseen ese status son iguales, en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica. No hay principio universal que determine cuáles deben ser estos derechos y deberes, pero las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo, crean una imagen ideal de la misma en relación con la cual puede medirse el éxito y, hacia la cual, pueden dirigirse las aspiraciones.¹³ Esta misma acepción es tomada también por Paulo VI,¹⁴ quien menciona que cada uno de los hombres es miembro de la comunidad entera.

En el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal. Este régimen político, implica que la voluntad del pueblo se expresa por medio de sus representantes; en otras palabras, les transmite el poder que originalmente reside en él. La Ilustración Escocesa que fue un movimiento cultural que tuvo auge a mediados del siglo XVIII, consideraba importante la participación del ciudadano en la cosa pública, pues los intelectuales escoceses eran optimistas en la capacidad del individuo en contribuir y mejorar la sociedad y la naturaleza, empleando estrictamente su entendimiento.¹⁵

¹³ Marshall, T. H. Ciudadanía y Clase Social, Editorial Losada, Buenos Aires, p. 312

¹⁴ Paulo VI, Encíclica Populorum Progressio, El Vaticano, 1967, punto 17

¹⁵ Véase Wences Simon, María Isabel, Teoría social y política de la Ilustración Escocesa, Plaza y Valdés, 2008.

En México, durante el siglo XIX, la inestabilidad política no permitió el desarrollo de un Estado fuerte y en el siglo XX, la hegemonía de un partido político, no permitió un progreso económico, social, cultural y tecnológico a la altura de un país poseedor de grandes riquezas naturales y culturales, como es México. Más aún, la corrupción alcanzada en todos los niveles de gobierno en todo el siglo XX limitaron el desarrollo democrático del país y, por lo tanto, la apatía del ciudadano a participar activamente en las decisiones de gobierno es directamente proporcional al grado de desconfianza de los ciudadanos en sus gobernantes, toda vez que éstos hacen de la administración pública una fortaleza inexpugnable.

Manuel Gómez Morín, desde la fundación del Partido Acción Nacional, concebía la participación ciudadana como la identificación entre el poder y el pueblo, afirma que la identificación del poder y el pueblo, para ser verdadera, durable y fructífera, no puede lograrse por la propaganda y la acción psicológica... Sólo puede ser alcanzada por el sufragio efectivo... por la participación efectiva.¹⁶

Cada uno de los actores aludidos: el Papa Paulo VI y la solidaridad, el PAN y su concepto sobre política, Thomas H. Marshall y su definición de ciudadanía, el régimen político establecido en el artículo 40 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ilustración Escocesa y la participación del individuo en la vida pública y el legado de Don Manuel Gómez Morín sobre la identificación entre el poder y el pueblo, nos abren la conciencia para entender la importancia que tiene la participación ciudadana en todos los órdenes de gobierno, pero a pesar de ello, ésta no se lleva a cabo de forma cabal. Ante esto, Alicia Ziccardi menciona que a pesar de que la democracia es reconocida como la mejor forma de gobierno una de sus imperfecciones radica en que no se tiene resuelto el problema de la participación ciudadana en las decisiones públicas. Asimismo advierte que las formas de representación que se sustentan en el voto, no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, sino que, por el contrario suelen acrecentarse las distancias que existen entre ambos una vez pasado el período electoral.¹⁷

¹⁶ Gómez, Morín Manuel, *La Democracia en México*, Jus, México, 1962, p.110

¹⁷ Ziccardi, Alicia, *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, p 9.

Ante esto, se tienen que rediseñar los mecanismos de participación ciudadana, como echar mano de las Tecnologías de la Información y Comunicación, como ya se ha plasmado aquí.

1.5 La Gobernanza

Como hemos apuntado en apartados anteriores, la Modernización Administrativa va de la mano con la actualización legislativa: federal y estatal, con la desventaja de que lo hecho en cualquier periodo de gobierno respecto a políticas públicas aplicadas y avances de carácter administrativo puede no ser respetado por gobiernos posteriores.

Para evitar el círculo vicioso construir-destruir, se debe involucrar a quien está presente todo el tiempo en el municipio; la sociedad civil.

Hay países en Europa Oriental, lo mismo que en los Estados Unidos de Norteamérica que han experimentado una nueva forma de gobierno, la *Gobernanza*, que el Diccionario de la Real Academia Española, define como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado de la Economía.¹⁸

Para Luis F. Aguilar Villanueva se entiende por gobernanza al proceso mediante el cual los actores de una sociedad definen sus objetivos de convivencia y las formas para coordinarse para realizarlas.¹⁹

Esta forma de gobierno ha reportado grandes beneficios a quienes la han practicado, puesto que logra involucrar, tanto a la sociedad civil, como a empresarios y desde luego al gobierno que funge como coordinador y supervisor de los proyectos que se llevan a cabo de manera conjunta.

Es importante hacer notar que para que esta forma de gobierno sea exitosa, es necesario contar con *capital social* (variable que mide la colaboración social entre los diferentes grupos de un colectivo humano y el uso individual de las oportunidades surgidas a partir de

¹⁸ Diccionario de la Real Academia Española, <http://buscon.rae.es/draeI>

¹⁹ Aguilar, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, p 35.

ello, en base a tres fuentes principales: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales),²⁰ dispuesto a colaborar en un proyecto determinado.

Por medio de la Gobernanza se lograrán conjuntar todas las habilidades de la sociedad, el gobierno y empresarios (fuerzas del mercado) y la *atención a la ciudadanía* estará implícita en cada uno de los proyectos a ejecutar, ya que éstos surgirán de las necesidades comunitarias, con el beneficio de practicar la democracia participativa.

Esta herramienta de gobierno puede traer consigo muchos beneficios: formación de capital social, atención ciudadana expedita, práctica de la democracia participativa, ciudadanos inmersos en la solución de sus problemas, empresarios comprometidos con causas sociales, fundación de nuevas instituciones público-privadas, etc.

Todo esto, producirá cambios muy importantes a nivel municipal y, más aún, evitará cambios caprichosos de gobiernos futuros, que tendrán que respetar los avances logrados para dar continuidad a proyectos de largo plazo.

Bajo todas las limitaciones que puede tener un gobierno municipal, la gobernanza, abre enormes posibilidades para llevar a cabo un buen gobierno, sin tener que esperar a que se efectúen cambios en otros órdenes de gobierno, no obstante, es importante tomar en cuenta que el gobierno federal cuenta con una gran variedad de programas, disponibles para todos los gobiernos municipales, los cuales son de carácter asistencial y de carácter productivo, que pueden ser usados para beneficio de las comunidades que así lo requieran, siempre y cuando cumplan con sus reglas de operación.

Por lo anteriormente expuesto sobre la gobernanza, nos podemos percatar que este elemento es fundamental para cualquier orden de gobierno: federal, estatal o municipal, no obstante, su aplicación tendrá mayor probabilidad de éxito a nivel municipal, por ser éste, el más cercano a la ciudadanía. En la implementación de la Modernización Administrativa, deberemos considerar esta herramienta como elemento fundamental para un buen gobierno.

Al respecto, el municipio elegido, Cuautitlán Izcalli, tiene muchos elementos a favor, como son: el grado de escolaridad en la Entidad, buen nivel económico, aceptable grado de conciencia social, etc. Cuautitlán Izcalli cuenta con siete parques industriales y por lo tanto con grupos empresariales importantes, así como con grupos de comerciantes de buen nivel

²⁰ Véase Putnam, R.D. "Bowling alone: America's declining social capital". Journal of Democracy, 1995.

económico, para poner en práctica esta importante herramienta de gobierno. El solo hecho de implementarla, haría de Cuautitlán Izcalli, punta de lanza del Estado de México.

Podría pensarse que la gobernanza debería tener como antecedente a la modernización administrativa, no obstante, no es condición sine qua non, para su aplicación. Considero que más allá de lo técnico, la gobernanza entra en el terreno político y es cuestión de convencer a las fuerzas reales de poder inmersas en los municipios para trabajar de manera coordinada. Por ejemplo: si en Cuautitlán Izcalli quisiéramos impulsar el empleo, sería necesario dialogar con los industriales o si nos propusiéramos mejorar las instalaciones de las instituciones educativas a cambio de incentivos fiscales o invitarles a participar en la seguridad del municipio o trabajar de manera conjunta en la producción de asfalto con el Organismo descentralizado (MAVICI=Mantenimiento de Vialidades de Cuautitlán Izcalli), con la finalidad de pavimentar todas y cada una de las calles sin carpeta asfáltica, etc. Industriales, comerciantes y ciudadanía en general, podrían participar activamente.

Capítulo II

Elementos fundamentales de la Modernización de la Administración Municipal

2.1 Indicadores de Gestión de la Administración Pública

Los indicadores de gestión son la medida cuantitativa del grado de satisfacción de un requerimiento ciudadano, que dependiendo del resultado de los mismos, generará confianza en el gobierno, del nivel u orden de que se trate (federal, estatal o municipal). Al respecto, nuestra premisa inicial, deberá ser: *“lo que no se puede medir, no se puede mejorar”*.

La definición de un conjunto de indicadores clave que mida el desarrollo de las sociedades en diversos ámbitos, constituye una herramienta muy útil para ponderar el grado de avance alcanzado, comparar la posición de México con otras naciones, o bien, internamente; esto es, entre Estados o de igual manera entre Municipios, detectar la existencia de áreas de riesgo que requieran de atención inmediata para su mejoramiento.

Toda actividad humana y social puede ser medible; la cantidad de parámetros disponibles es abrumadora, requiriéndose por ello, de una cuidadosa selección de indicadores clave que realmente reflejen el estado de cosas existentes en cada área que se pretenda evaluar, sobre todo si se toma en cuenta que no todos los indicadores presentan el mismo nivel de rigurosidad tanto en la recolección de datos como en la metodología empleada para su obtención, la cual debe tenerse en cuenta para considerarlos como factores indicativos que permitan conocer el avance o retroceso de los diferentes órdenes de gobierno.

Se requiere identificar información cuantitativa y cualitativa del universo de información existente. Ambos tipos de información son complementarios y requieren de una ponderación precisa.

Los datos cuantitativos u objetivos, también llamados datos duros, se relacionan con información que puede ser expresada en forma numérica, que permite obtener conclusiones con un grado de confianza razonable sobre la extensión y distribución del fenómeno. La información se recolecta bajo condiciones iguales, permitiendo que la misma pueda ser estandarizada.

Por su parte, los datos cualitativos o subjetivos son descripciones profundas y completas de: eventos, situaciones, imágenes, interacciones, percepciones, experiencias, actitudes, creencias, pensamientos, posiciones ideológicas y conductas específicas, a nivel individual o colectivo. Esta información permite conocer motivaciones, significados y razones.

Teniendo en cuenta estos elementos, es posible definir un perfil general del desempeño de la sociedad mexicana en distintos campos, a partir de indicadores clave elaborados por instituciones y organizaciones de reconocido prestigio.

En el documento “Indicadores Clave de Desempeño, recopilación de índices de Transparencia, Buen Gobierno y Desarrollo”, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, se definen cinco grandes grupos de indicadores: *índices de transparencia, índices de buen gobierno, índices económicos y financieros, índices de desarrollo humano e índices diversos*, cuya interpretación hace posible apreciar, en el contexto global de la sociedad y el gobierno mexicanos contemporáneos, el comportamiento del país en los ámbitos nacional e internacional.

Índices de transparencia. Respecto a la transparencia, México ocupó el vigésimo lugar del índice de opacidad en 2004, quedando por debajo de Brasil, Ecuador y Colombia y muy lejos de los países desarrollados. A nivel nacional hay variaciones muy marcadas entre las entidades federativas sobre la percepción y el acceso de la ciudadanía a la información pública que le concierne, debido al pequeño o nulo interés de los gobiernos locales por la transparencia y rendición de cuentas, lo que incide directamente en la credibilidad de la población respecto al uso a que se destinan los recursos públicos.

Asimismo, existe una actitud de desconfianza sobre áreas sustantivas de los gobiernos: federal, estatal y municipal, así como de los órganos de representación popular o de impartición de justicia, mientras que instituciones como la iglesia o el ejército aún gozan de credibilidad por parte de la población: en el índice Nacional sobre la transparencia para operar, lo que desincentiva la inversión productiva, más aún, cuando comparamos estos índices con los de países de similar desarrollo. En 2008, México ocupó el lugar 44 de 157, del índice de libertad económica; por debajo de El Salvador, según la Fundación Heritage y el Wall Street Journal.

A pesar de eso, no todo es negativo, puesto que en algunos sectores, a través de una más decidida aplicación de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización, se percibe una notoria mejoría en cuanto a revertir procesos de corrupción y discrecionalidad. En 2007, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria preparado por la fundación Open Society Institute y la Agencia Británica de Cooperación, posiciona a México en el tercer lugar de la región con una calificación de 54 puntos de 60 posibles. La desregulación económica y la reforma administrativa son consideradas como muy necesarias, sobre todo a nivel estatal, para avanzar en la materia.

Índices de buen gobierno. El buen gobierno apuesta a favor de la gobernabilidad, simplificación administrativa y en contra de la corrupción. México sigue siendo percibido en lo nacional e internacional como un país con alta propensión a incurrir en conductas de corrupción en el orden estatal, registrando un puntaje muy alto en la escala mundial. En el Índice Internacional de Percepción de la Corrupción de 2007 elaborado por Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 72 con una puntuación de 3.5 sobre 10, lo que desacredita al país y desalienta la inversión productiva, al considerarse, en general, al funcionario mexicano como poco probo.

Transparencia Mexicana publicó su Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), el cual basado en encuestas, posibilita la medición de la corrupción que se registra en la prestación de 35 servicios, de los cuales, la mayoría corresponde a servicios públicos proporcionados por los tres órdenes de gobierno. Los resultados de ese estudio son decepcionantes: las mordidas, costaron a los hogares mexicanos un promedio de \$138.00 y su monto anual se elevó a 27 mil millones de pesos, registrándose en este periodo, 197 millones de actos de corrupción. En 2007, el INCBG a nivel nacional se ubicó en 10.00 disminuyendo 0.1 puntos porcentuales respecto al de 2005.

Algunas entidades federativas son consideradas altamente corruptas en su manejo gubernamental, siendo preocupante que el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión, en donde reside casi la quinta parte de la población nacional y se lleva a cabo una gran cantidad de trámites gubernamentales, sea percibido como muy proclive a la corrupción, que a veces resulta un paso ineludible para poder llevar a cabo acciones legales. En 2007, el Distrito Federal ocupó el penúltimo lugar de la República Mexicana, con una

calificación de 12.7; la entidad federativa percibida como la más corrupta fue el Estado de México, con una calificación de 18.8, mientras que Colima obtuvo la mejor posición con 3.1.

Algunas de las instancias menos favorecidas en la percepción de la sociedad, en cuanto a corrupción se refiere, son: policías, ministerios públicos, sindicatos, partidos políticos y el poder legislativo; en cambio, las pequeñas y medianas empresas, sólo ocasionalmente realizan pagos extraoficiales a servidores públicos y con mayor frecuencia lo hacen por concepto de licencias y permisos (el servidor público intencionalmente tarda en realizar, el o los trámites, hasta que por cansancio el usuario opta por ofrecer dádivas para ser atendido de manera expedita), agilización de trámites, licitaciones, contratos, impuestos, inspecciones, etc. Respecto de lo anterior, en encuesta realizada por la Secretaría de la Función Pública, se reveló que el 66% de los encuestados opinan que ellos mismos son corresponsables de que exista la corrupción.

Índices económicos y financieros. La economía mexicana ocupa el lugar 14 a nivel mundial, el lugar 55 en cuanto a la distribución del ingreso, el lugar 42 respecto a globalización y ha logrado reducir sustancialmente la proclividad a desequilibrios económicos 7.6 en 2003, comparado con 18.25 de España y 29.79 de Brasil. Las cifras muestran que en los últimos años ha mejorado sustancialmente la situación económica de México. La refinanciación de la deuda externa muestra para 2003-2004 que el 93.4% de los vencimientos estaba colocado a largo plazo, lo que implica un excelente manejo de la misma.

Dos aspectos son preocupantes: a) el nivel de recaudación 18.5%, según la OCDE, cuando el promedio de recaudación de los países miembros, fue de 36.3% del PIB y b) la falta de productividad. Mientras México en el 2006 crecía 3.1%, Corea crecía al 12.3%, según el INEGI.

Otro indicador preocupante, es la competitividad: ocupamos el lugar 52, veintiséis posiciones por debajo de Chile. Situación que representa grandes pérdidas para la nación; aún así, México ha seguido atrayendo inversión extranjera y ocupa el lugar 16, según Global Business Policy Council y está entre los 10 países con mayor preferencia de los inversionistas; Canadienses y Norteamericanos.

Índices diversos. La Encuesta sobre Fraude y Corrupción en México 2008, elaborada por la firma consultora KPMG, indica que en la incidencia de fraude en las empresas, México (77 fraudes) ocupa la segunda posición, después de Malasia (83 fraudes). El mismo estudio, en lo que respecta al fraude interno cometido por empleados de la propia empresa coloca a México (46 fraudes) también en el segundo lugar de América después de Brasil (58 fraudes).

Respecto a pagos extraoficiales a funcionarios públicos, el estudio arriba citado menciona que el 44% de las empresas en México llevó a cabo ese tipo de erogaciones: de esos pagos, el 43% fue para agilizar trámites, 32% para obtener licencias y permisos, 21% para impedir abusos de autoridad, 16% para ganar contratos 11% para ganar licitaciones.

Algunos indicadores adicionales revelan resultados sorprendidos: en la llamada Escala Mundial de la Felicidad 2004, encuesta sobre el nivel de felicidad de los ciudadanos, elaborada por el Instituto para la Investigación social de la Universidad de Michigan, México ocupa el segundo lugar, a nivel mundial, después de Puerto Rico.

La muestra de indicadores nos revela la importancia que tienen éstos para determinar el grado de desarrollo en las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y federal.

Los efectos positivos de contar con mecanismos adecuados de fiscalización, no se circunscriben al ámbito nacional. En el contexto de la globalización, es indispensable que el gobierno del país sea percibido como un ente sujeto a una fiscalización efectiva, lo que reflejará un nivel de riesgo menor para la sociedad. Las firmas calificadoras más reconocidas, toman especialmente en cuenta, cómo opera la rendición de cuentas en cada país; variable que se incluye en el cálculo y calificación del nivel de riesgo.

La educación se ha transformado, más que nunca, en uno de los elementos centrales para lograr un país exitoso. Una sociedad marginada, con analfabetismo funcional, sin preparación adecuada, tiende a ser más permisiva ante las conductas corruptas y ante el mal desempeño gubernamental, puesto que no cuenta con las herramientas para denunciarlas y exigir su enmienda.

Más aún, una sociedad que no está preparada, se verá condenada a convertirse en una sociedad de trabajadores de bajo ingreso, que no aporta más que su fuerza de trabajo para

hacer lo que otros deciden, sin agregar valor a lo que se produce, sin creatividad y desarrollo autónomo. En el mundo globalizado actual, el acceso y manejo de la información es un factor decisivo de poder. Las fuerzas económicas, los flujos de inversión efectiva, la lucha por los mercados internacionales, la eficiencia y la productividad, dependen en gran medida de un sistema educativo de calidad. Es preocupante que países con una extensión territorial mínima, con acceso restringido a recursos naturales y una población reducida, tengan una participación económica muy superior a la de México: es obvio que se trata de países con un alto nivel educativo.

Los indicadores de gestión nos ayudarán a valorar de forma precisa el desempeño del gobierno municipal, así como a transparentar los resultados de su gestión. Es por eso, que deberemos precisar aquellos que son necesarios para el indispensable buen funcionamiento, sin pretender que los propuestos mediante este estudio, sean todos los que requiere un gobierno municipal o en nuestro caso; Cuautitlán Izcalli.

Para obtener buenos indicadores (financieros, de buen gobierno, etc.), deberemos implementar, indicadores de desempeño en todas las áreas administrativas, ya que sin un buen resultado en este rubro no será posible hablar de una productividad razonable y en consecuencia la atención al ciudadano, será deficiente.

El desempeño es un concepto relativamente nuevo y, en principio, nos conduce a un concepto plural, que busca englobar diversos factores en un elemento medible y cuantificable. Se puede interpretar el desempeño como una noción estratégica, en la que se asocian las metas logradas y los recursos organizativos utilizados para este fin, enmarcados en condiciones de exigencia particular que le impone el medioambiente a la organización. El "performance", traducido deficientemente al castellano como desempeño, tiene como esencia conceptual, la realización de las responsabilidades gerenciales con atributos de calidad. En ese sentido se relaciona con la rentabilidad, eficiencia y productividad, productos, insumos, resultados, recursos, efectividad, medios, gastos, ingresos, oportunidad, congruencia y factibilidad en la toma de decisiones.

Harold Gennen, el mítico ex Director Ejecutivo (CEO) de ITT, solía decir lo siguiente: "...existe una inmutable ley en el mundo de los negocios: las palabras son palabras, las explicaciones son explicaciones, las promesas son promesas, pero lo único real es el

desempeño". De esta frase surgen de manera inmediata dos afirmaciones, pero también dos preguntas.

Las afirmaciones son:

- El desempeño es un fenómeno real.
- Si el desempeño es un fenómeno real, entonces se puede medir, o manejar, o planear, o mejorar, etc.

Las preguntas son:

- ¿Qué es el desempeño?
- ¿Qué pueden hacer las organizaciones para medirlo, manejarlo, planearlo y mejorarlo?

La respuesta a la primera pregunta induce a decir que "el desempeño de una organización, grupo o persona está definido por una integración sistémica de lo que debió lograrse en el pasado, lograr en el presente y podría lograrse en el futuro. Entendiendo el logro como una función integrada entre el *qué* (objetivos/resultados) y el *cómo* (competencias/comportamientos)".

La respuesta a la segunda pregunta presenta un gran número de opciones, ya que son muchas las estrategias y acciones que pueden encarar las organizaciones para manejar el fenómeno del desempeño. La administración del desempeño (o performance management, como se conoce en su versión en inglés), es: "un sistema complejo de elementos de la gestión organizacional que acopla la administración por objetivos con la gestión por competencias, permitiendo especificar, revisar y mejorar de manera continua los desempeños organizacionales, grupales e individuales conducentes al logro de la misión empresarial".

Los elementos fundamentales de un sistema de administración del desempeño, son tres:

- Objetivos
- Competencias
- Indicadores de gestión

Los objetivos tienen como finalidad guiar el desempeño hacia el logro de la estrategia organizacional.

Las competencias tienen tres finalidades: la primera es orientar el desempeño a través de la definición de los comportamientos requeridos por la organización, la segunda es controlar riesgos, ya que los objetivos pueden ser logrados en el corto plazo mediante comportamientos inapropiados perjudicando de ese modo el desempeño organizacional en el futuro, y la tercera finalidad es la de explicar los desvíos en el logro de los objetivos a partir de la identificación de los comportamientos disfuncionales de una persona o grupo.

Los indicadores de gestión tienen la finalidad de guiar y controlar el desempeño objetivo y de comportamiento requerido para el logro de las estrategias organizacionales.

Para medir el desempeño, se necesita evaluarlo a través de indicadores de desempeño. Estos indicadores deben ayudar a la gerencia para determinar cuan efectiva y eficiente ha sido el logro de los objetivos, y por ende, el cumplimiento de la metas.

La estructuración de los indicadores de gestión, será como sigue: primero todos aquellos de las áreas sustantivas: Organismo Operador de Agua, Adquisiciones, Obras Públicas, Administración de Recursos Humanos (sueldos y salarios de los servidores públicos), Finanzas, Tesorería, entre otras.

Al contar con un sistema adecuado de indicadores, se tiene una herramienta confiable de la aplicación de recursos públicos en el cumplimiento de su objeto social, que permitirá a los sujetos de revisión tomar decisiones que se apeguen a la realidad social a la que enfrentan y cumplan con lo establecido en su Plan de Desarrollo Municipal.

¿Para qué nos sirven?

- Para identificar problemas y oportunidades.
- Para evaluar el desempeño de los ayuntamientos, midiendo el cumplimiento de sus metas. Previamente establecidas en su Plan de Desarrollo Municipal.
- Evaluar el costo de los recursos públicos, de la producción de bienes, así como su calidad e impacto social.
- Verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia. Por otro lado, también nos deberemos preguntar ¿Cuál es el indicador correcto? La respuesta deberá ser:
 - El que mida las metas o recursos descritos en el programa
 - El que se formule bajo la razón: “ejercido/programado”

- El que sea fácil de medir
- El que sea útil para tomar decisiones

En referencia a nuestro caso de estudio: Cuautitlán Izcalli, en el año 2005 el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, mediante análisis practicado al estado de posición financiera, el indicador de liquidez arrojó un valor de 0.33 veces (mayor o igual a 1 veces, es aceptable), que significó graves problemas, ya que sólo se contaba con 33 centavos de cada peso, para hacer frente a sus obligaciones contraídas a corto plazo.

2.2 Marco regulatorio de la Gestión Municipal en México

México como República, participa en un sistema federal, constituido por tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las facultades de la administración pública municipal, mismas que para ser ampliadas se requiere de voluntad política; a saber, de cuando menos las dos terceras de los diputados federales en funciones. Al hablar de la ampliación de facultades, me refiero al impacto que tendría ésta, en la modernización de la administración pública municipal, con la finalidad de contar con más ingresos, que permitan a los ayuntamientos emprender proyectos administrativos de mayor envergadura. No obstante, debemos considerar que algunas iniciativas como: El Servicio Profesional de Carrera, Transparencia y Rendición de Cuentas y algunas otras no necesariamente dependen del Poder Legislativo Federal y que impactan directamente en la modernización administrativa del Municipio.

El Municipio desde este punto de vista, se ve atrapado entre los órdenes Federal y Estatal, sin poder extender sus facultades para un desarrollo a mayor velocidad, por ejemplo: si tuviese mayor facultad tributaria, podría aplicarla a actividades comerciales o de explotación de materias primas, (si ese fuera el caso) o el Cabildo, podría determinar las tablas de valor para el cobro agua y del predial, ratificadas por los Congresos Locales, a través de las Leyes de Ingresos Respectivas.

Otros aspectos que podrían contribuir directamente en la vertiente legislativa, a la Modernización Administrativa, son: la reelección inmediata de alcaldes síndicos y regidores o en su defecto, la ampliación del periodo de gobierno municipal, así como, tratar

directamente los asuntos que competen a municipios-federación, sin tener que ser tutelados por los gobiernos estatales.

Desde luego que la vertiente legislativa incidirá directamente en la ampliación de las facultades de los municipios y por lo tanto en la modernización administrativa de los mismos; aún así, existe otra vertiente que nos conduce a la realización de cosas prácticas que podrían llevar a cabo los ayuntamientos, si los cambios a nivel legislativo-federal-estatal no se diesen a corto plazo. Entonces: ¿Qué pueden hacer las administraciones municipales al amparo de las leyes existentes?

Suponiendo que se dejara de lado el aspecto político de los partidos que generalmente traducen las administraciones municipales en botín y que tuviesen la convicción de generar bien común hacia el ciudadano. A la hora de encabezar un gobierno municipal, el primer paso que tendrían que dar como buenos administradores, sería, elaborar un diagnóstico del estado que guarda tanto el municipio como la administración municipal, considerando que habrá que dar prioridad a la cuantificación de recursos humanos, materiales y financieros. Inmediatamente después, dimensionar en base a cargas de trabajo los puestos requeridos en la nueva estructura municipal, para evitar gastos innecesarios y dedicar esos recursos a la satisfacción de necesidades de sus habitantes.

En orden de importancia y como exigencia legal, cualquier gobierno municipal debe contar, en un muy corto plazo, con el Plan de Desarrollo Municipal, apegado a la realidad del municipio y no elaborado por empresas consultoras, sólo para cumplir con el requisito.

También se tiene conocimiento que el Gobierno Federal cuenta con una gran variedad de programas, tanto asistenciales como productivos, para aplicación directa a través de la gestión de Gobiernos Municipales.

Asimismo, al interior de las administraciones municipales habrá que capacitar al personal laboral, además de hacer los ajustes necesarios para hacer más con menos; en otras palabras, ser eficientes.

Por último, proporcionar servicios de calidad a los ciudadanos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 constitucional (agua, drenaje, alumbrado público, limpia, mercados, etcétera), que no será limitativo para que los gobiernos municipales establezcan

políticas públicas en otros ámbitos de la vida municipal, que mejoren la calidad de vida de sus gobernados.

La fortaleza de un gobierno municipal está, principalmente, en su personal, sustentada en la modernización de su estructura administrativa y el grado de sistematización de sus procedimientos, conformando todo ello, lo que conocemos como Administración Pública Municipal, sin olvidar que hay un conjunto de leyes y normas que rigen todos los actos de gobierno.

2.3 Alcances de la Administración Municipal

Después de la Revolución Mexicana y hasta el año 2000 estuvimos gobernados, casi en la totalidad por un solo partido, que por su dominio hegemónico no permitió avanzar en los terrenos legislativo y de administración pública como el país lo requería, a pesar de eso, al paso de los años y la mala atención prestada a la ciudadanía, así como el avance en el campo de la Administración Pública en otros lugares del orbe, obligaron al personal suscrito a las instituciones y a sus dirigentes a tomar en cuenta su opinión y a intentar organizarse a sí mismos. Lo primero que se preguntaron aquellos estudiosos de las Instituciones, fue sobre qué aspectos o cuáles eran los componentes fundamentales que debiesen modificar para mejorar y hacer más eficiente la administración pública. En cuanto a la administración municipal existen elementos que constituyen su columna vertebral y que deberá contener cualquier proyecto de modernización:

Externos: leyes federales y estatales

- Modificación al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Servicio Profesional de Carrera.
- Transparencia y Rendición de Cuentas.

Internos: Administración Pública Municipal

- Innovación administrativa
- Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)
- Certificación de personas y procedimientos administrativos

- Atención ciudadana expedita

Hay elementos que están fuera del alcance municipal, por eso los gobiernos municipales, deberán abocarse a dimensionar lo que pueden realizar a través de sus administraciones a fin de atender a la ciudadanía. Para ello, consideraremos los siguientes aspectos generales a satisfacer:

1. Estructura Administrativa necesaria para atender las necesidades de la ciudadanía.
2. Elaboración del Manual General de Organización de la Administración Pública Municipal.
3. Procedimientos administrativos bien estructurados y sus respectivos Manuales
4. Personal capacitado en todas las áreas de la Administración Pública Municipal.
5. Recursos materiales modernos, que permitan al servidor público desempeñar con eficacia sus tareas.
6. Contar con un sistema integral, basado en Tecnologías de Información y Comunicación, para el manejo: financiero, de adquisiciones, personal laboral, indicadores de gestión, atención ciudadana, servicios básicos proporcionados al ciudadano, etc.
7. Contar con personal capacitado para gestionar los programas federales y estatales a favor de las comunidades que así lo requieran.
8. Desarrollar una gran actividad política, para motivar a la ciudadanía a participar en la vida municipal; dicho de otra manera, invitarlos a practicar la democracia participativa

Todo lo anterior deberá estar soportado en planes y programas, cuyo medio de ejecución deberán ser modernos equipos de cómputo, integrados en sistemas que provean al personal ejecutivo información que le permita tomar las mejores decisiones.

Hoy día, el ciudadano exige a los gobiernos un servicio que esté a la altura de un Estado moderno. El compromiso de implementar un orden legal para apoyar el desarrollo de la democracia en nuestro Estado, por medio de propuestas legislativas, que materialicen las aspiraciones ciudadanas de justicia y de realización del bien común.

Dentro de estas aspiraciones ciudadanas, la profesionalización del servicio público ha sido una de las grandes tareas pendientes de los Gobiernos de los Estados y, es hoy, uno de los principales retos a enfrentar. El progreso económico, la estabilidad política y el bienestar social dependen, en buena medida, de la existencia de un servicio público profesional, eficaz y honesto, que sepa desempeñar sus tareas y actividades con calidad para servir mejor al ciudadano. Está inscrito en nuestra Carta Magna que el derecho al trabajo es prerrogativa común de todos los hombres porque en última instancia, se funda en el derecho a la libertad, a una vida digna y socialmente útil.

De igual forma, sabemos que la administración pública es pilar fundamental de la estabilidad política y del desarrollo de la colectividad, en donde el servidor público tiene, la elevada misión de materializar los servicios públicos necesarios para el progreso de la entidad y, de su profesionalización, depende el eficaz funcionamiento de la misma.

Capítulo III

La Modernización Administrativa en Cuautitlán Izcalli

La razón de haber seleccionado a Cuautitlán Izcalli como sujeto de investigación, se debe a lo siguiente:

- Cuautitlán Izcalli, es uno de los municipios más jóvenes del Estado de México; municipio 121 de 125.
- Nació como producto de la necesidad de descongestionar la Ciudad de México. Quienes lo planearon, distribuyeron en la parte central una zona comercial de forma rectangular y, en la parte media, el Palacio Municipal. Alrededor de este rectángulo se construyeron una serie de fraccionamientos habitacionales, reservando áreas específicas para el asentamiento industrial y, todos ellos, rodeados en su conjunto por los 13 pueblos originarios.
- Como municipio planeado, es interesante saber cuál ha sido su desarrollo durante sus 37 años de vida, así como también, valorar qué tan útil fue esa plataforma de despegue, con la que no han contado otros municipios.
- Verificar si la atención prestada por los diferentes gobiernos le han dado al izcallense mejor calidad de vida.

3.1 Monografía del Municipio

Cuautitlán Izcalli, fue erigido el 24 de junio de 1973, es el municipio 121 de 125 del Estado de México, colinda con los municipios: Atizapán de Zaragoza, Tultitlán, Cuautitlán México, Tepotzotlán y Villa Nicolás Romero, cuenta con una superficie de 109.9 km², se constituye con base en 13 pueblos, varios de ellos, con origen en el México de la Colonia. Sociológicamente hablando, se convierte en una mezcla de población rural-urbana, con la pretensión de ser un municipio modelo. Para ello, la población urbana e industrial tuvo que asentarse en varios ejidos: San Antonio Tultitlán, San Mateo Xoloc, Sta. Teresa, etc.

Desde el punto de vista urbano, se planeó de forma distinta a la tradicional conformación de las ciudades coloniales, donde encontramos frecuentemente una plaza, que concentra la Iglesia principal del lugar, el Palacio Municipal y una explanada o jardín

al estilo de las ciudades españolas, con la intención de ser un centro de reunión de todos sus habitantes. El déficit de este concepto, no ha permitido al izcallense encontrar su identidad e integración como unidad social.

El experimento urbano en este municipio, se alejó del concepto tradicional de las ciudades mexicanas y se acercó más al concepto norteamericano de ciudad. Cuautitlán Izcalli, constituida por un Centro Urbano de forma rectangular (2,000 m. x 250 m.), con grandes avenidas en sus cuatro caras y, en el centro del mismo, el Palacio Municipal. En el centro urbano, se encuentran todo tipo de negocios, muchas pequeñas plazas, un centro de servicios administrativos del gobierno del Estado, un club deportivo y tres centros comerciales. Alrededor del centro urbano se construyeron varios fraccionamientos y un número importante de unidades habitacionales.

Cuautitlán Izcalli cuenta con varios depósitos acuíferos importantes. El río Cuautitlán, el lago de Guadalupe, el lago de los Lirios, la laguna de la Piedad y la laguna de Axotlán que recibe agua de la Presa de la concha, del poblado llamado el Lanzarote perteneciente al municipio de Tepotzotlán. El desarrollo urbano del municipio según el INEGI en el censo del año 2005, contaba con una población de 498,021 habitantes. Desde su fundación hasta el año de 1996, fue gobernado por alcaldes priístas, de 1997-2009 fue gobernado por Presidentes Municipales de extracción panista. El primero, el Lic. Julián Angulo Góngora, recibió del Lic. Fernando García Cuevas, miembro del Partido Revolucionario Institucional, la presidencia municipal, con deudas históricas de agua y luz. Deuda en bancos, por 80 millones de pesos, una patrulla y una motocicleta funcionando como parte del parque vehicular para resguardar la seguridad pública, así como un enorme caos administrativo. La estrategia del nuevo mandatario consistió en pagar la deuda durante su primer año de gobierno, ya que su mandato por cambios en la Ley duraría 3 años 8 meses y, el resto, dedicarlo a obra y programas municipales. Fueron tantas las obras y programas realizados, que la ciudadanía al observar la enorme diferencia entre estos dos tipos de gobierno, quedó sumamente satisfecha.

De los cambios más significativos, en cuanto a la Administración Municipal, fueron: un excelente trato al ciudadano y el personalizar la atención al mismo, por el Presidente Municipal, mediante la dedicación de un día a la semana a dicha actividad (día ciudadano).

Los medios de comunicación locales y la ciudadanía expresaban su beneplácito por el cambio observado en el gobierno. En las siguientes elecciones (año 2000) que coincidieron con el efecto Fox, el PAN, obtuvo la mayor votación de su historia en este municipio, aún en comparación de las dos últimas elecciones y sin considerar el incremento de población, lo cual quiere decir que el PAN logró obtener gran confianza del ciudadano izcallense.

En el Estado de México, existen dos figuras relativas a la participación ciudadana, consideradas formalmente como autoridades auxiliares: Consejos de Participación Ciudadana y Delegados, ambos con una pequeña estructura administrativa, electos mediante voto popular que representan a comunidades: barrios, colonias, conjuntos habitacionales, etc. Su alcance está determinado por las jefaturas de región o sección y los jefes de manzana.

En Cuautitlán Izcalli, durante el periodo determinado para nuestro estudio, se han conformado, tanto los Consejos de Participación como las Delegaciones. Obviamente, por tratarse de autoridades que tienen contacto directo con los ciudadanos fueron ocupadas, en su mayoría, por personas afines al partido en el gobierno, sin embargo, a lo largo de los años se fueron convirtiendo más en un formalismo que en una forma efectiva de solución de problemas de la comunidad representada. El ciudadano al palpar la poca efectividad del trabajo de estos representantes y del deterioro que fue sufriendo su gestión, los ha tomado con poca seriedad. De igual forma estas autoridades auxiliares han denigrado su encargo; la deshonestidad y la corrupción los han hecho sus presas. Por ser cargos honorarios, los integrantes del consejo y delegados han buscado recurrentemente obtener alguna dádiva por autorizaciones amañadas de construcciones, uso de suelo, antros, billares, etc. aún en contra de los intereses de la comunidad representada.

Desde luego que la finalidad de estas dos figuras es importante, ya que el Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y Comités de Enlace, indica con precisión, las comisiones que deberán instalarse para atender de mejor manera a las comunidades, pero los integrantes de Consejos y Delegados sólo se han limitado a gestiones que les representen algún beneficio, dejando de lado el aspecto fundamental de la participación ciudadana y los beneficios que de ello se pueden obtener, además del perjuicio que se causa a la vida democrática del municipio.

3.2 Diagnóstico

Para comprender la problemática que envuelve al municipio de Cuautitlán Izcalli, es necesario conocer cuáles son sus características generales, asimismo todo el esfuerzo se orientará a saber cuál es el grado de modernización con que cuenta la Administración Pública Municipal y, en caso de ser insuficiente, en qué grado influye ésta en la atención ciudadana.

3.2.1 Dimensión Política

Desde su erección (24 de junio de 1973) hasta agosto de 1997, Cuautitlán Izcalli, Estado de México fue gobernado por el PRI. El PAN como partido hace su aparición a finales de los 70. La elección de 1994 fue tan competida que se percibía que un candidato panista podría ganar, y después de una larga lucha, el periodo de gobierno 1997-2000 fue desempeñado, por primera vez por un panista; el Lic. Julián Angulo Góngora.

El cambio de gobierno, fue de llamar la atención puesto que las condiciones de entrega fueron desastrosas, por ejemplo: no se contaba con liquidez para el pago de salarios, la deuda en bancos, ascendía a 80 millones de pesos, cantidad muy importante si consideramos que los ingresos-egresos²¹ para ese mismo año fue de 187.4 millones de pesos, saldada un año después gracias a la disciplina administrativa del gobierno en funciones. Una sola patrulla y una motocicleta funcionando, mobiliario de oficina deficiente y en muy mal estado, etc.

Inmediatamente después de la toma de posesión, el nuevo equipo administrativo, implementó cursos de capacitación a todo el personal de confianza entrante con la finalidad de dar un mejor servicio a la ciudadanía. Posteriormente como tradicionalmente lo hacen los gobiernos panistas se implementó el día ciudadano para atención personalizada. Lo anterior y otras medidas de buen comportamiento de los servidores públicos conquistaron al ciudadano izcallense. Esa primera administración fue la punta de lanza de los tres periodos siguientes.

²¹ Datos obtenidos de INEGI, (acceso, octubre 2010)

Durante esa administración se efectuaron tales cambios que la ciudadanía pudo comparar el avance de los primeros 24 años de gobierno priísta contra 3 años 8 meses que duró esa administración panista. Consecuentemente la siguiente elección (año 2000) fue la elección que mayor votación ha representado para el PAN en este municipio.

En los periodos siguientes; 2000 a 2009, se fue experimentando el desgaste que ocasiona el ejercicio del poder, aún contando con el Código de Ética de Acción Nacional, los actores políticos en turno no correspondieron ni a las expectativas del partido ni a las expectativas ciudadanas, de tal manera que al ejercer sus gobiernos con mucho menor cuidado, salieron a la luz pública: malos manejos, nepotismo, incapacidad administrativa, etc. El reflejo de estas malas administraciones fue el rápido incremento de la deuda pública, contra muy pocos beneficios, tanto en la infraestructura urbana municipal como en los servicios y la solución a la problemática personal y comunitaria del ciudadano. En este periodo se fueron agravando problemas como: la inseguridad, narcomenudeo, escasez de agua, asentamientos irregulares, comercio informal, inundaciones, congestionamiento de vialidades, etc.

En el año 2009, una vez más se pudo comprobar que el ejercicio del poder, al paso del tiempo, causa un desgaste a quien lo ejerce y los izcallenses deciden que el gobierno lo ejercerá de nuevo el PRI; dicho de otra manera, la tendencia del ciudadano al elegir a sus gobernantes va en dirección de la alternancia, porque percibe que no sólo es benéfica, sino necesaria.

Anterior a la conclusión de la primera administración panista, al interior del partido ya se habían despertado ambiciones por ocupar el puesto de presidente municipal, de tal suerte que para obtener la mayoría de votos en la convención municipal que definiría a los candidatos a: presidente municipal, síndicos, regidores, diputados local y federal, el miembro activo condicionó su voto a cambio de dinero o de puestos en la administración municipal. Pronto se prostituyeron, valores y principios de Acción Nacional.

Al percatarse, los comités directivo estatal y ejecutivo nacional del deterioro que estaba sufriendo el partido en sus estructuras municipales, implementaron diferentes

medidas de selección, con la finalidad de erradicar o frenar las ambiciones desmedidas de los miembros activos, como fueron: exámenes de cultura general, de conocimiento sobre el partido y del cargo de elección popular correspondiente, hasta llegar a la elección por designación. Este último, aunque necesario, no ha dejado satisfecho al miembro activo, puesto que los altos mandos del partido hicieron de la excepción, regla general, dejando de lado los mecanismos democráticos, para elección de candidatos a puestos de elección popular con que cuenta Acción Nacional.

Por otro lado, el ejercicio de gobierno, particularmente el municipal, hizo que el partido entrara en un letargo, que lo llevó al abandono de su contacto con la ciudadanía. En ese momento, para los miembros activos, lo importante era ocupar un puesto en la administración municipal. Los pleitos por los cargos de elección popular no se hicieron esperar. Ponerse de acuerdo, para colaborar en lo mínimo, como son las campañas, no fue fácil, todo se condicionaba al: “coopero, pero qué me das”. En síntesis, el partido sufrió serias fracturas, no sólo en Cuautitlán Izcalli, sino en el Estado de México y en muchos otros municipios de todo el país, donde los patrones de conducta y las circunstancias políticas son semejantes. Situación que obviamente ha sido percibida y aprovechada por los adversarios de Acción Nacional, arrojando desde 2007, múltiples derrotas a nivel nacional y la más contundente en 2009 en el Estado de México, donde estrepitosamente se pierde todo el llamado: “corredor azul”. En este sentido, es sabido por todos de las aspiraciones del gobernador del Estado de México a la presidencia de la República, es por eso que, desde el inicio de su gobierno ha implementado mecanismos que le han permitido el control electoral de la entidad con mayor número de votantes a nivel nacional; aproximadamente 10.2 millones.

Como muestra de lo anterior, bajo los problemas internos no sólo de Acción Nacional sino también de la Revolución Democrática, los resultados de las elecciones locales de 2009, eran altamente predecibles. El PRI con todo el poder y recursos del Estado de México, enfocados a justificarse como primera fuerza, obtuvo el triunfo en 97 de 125 municipios, 40 de 45 distritos locales y 38 de 40 distritos federales. Previo a la elección en comento, se denunció al gobierno estatal y su partido por la puesta en marcha de un Call Center en apoyo a la precampaña del gobernador, alabándolo por

sus logros y a la vez haciendo notorios los desaciertos de los presidentes municipales de oposición, compra de voto, mediante entrega de despensas, obsequio de bicicletas, entrega de monederos electrónicos a madres solteras y, finalmente el día de la elección: compra de voto en gran escala, intimidación de la policía estatal al ciudadano y colaboración de las autoridades electorales a favor de quien detenta el poder. Todo ello, más el acierto del PRI de coaligarse con el PANAL, PVEM, PSD y PFD.

Como en cualquier lugar, quienes definen en gran medida a sus gobiernos y de manera importante, el ritmo de la vida pública, son las fuerzas reales del poder, las cuales, en lo social están inmersas: en las ONG's; en los organismos intermedios (sindicatos, representantes de grupos culturales y artísticos, etc); en las asociaciones civiles; en los profesionistas y sus diferentes especialidades; en los medios de comunicación; en lo religioso, las iglesias de todas las denominaciones, pero principalmente en la Iglesia Católica, por ser mayoritaria; en lo político, se concentra en los partidos y en otras asociaciones político-sociales como la que representa a los 13 pueblos originarios de Cuautitlán Izcalli (asociación que ya reclama representación en el cabildo); consejos de participación ciudadana y delegados; en lo económico, empresarios y cámaras que los representan, asociaciones de comerciantes y del comercio informal.

En Cuautitlán Izcalli, hay 7 partidos políticos: PRI, PAN, PRD, PANAL, PT, CONVERGENCIA y PFD, los de mayor representatividad, son: PRI, PAN y PRD. En lo social, destacan asociaciones civiles, deportivas, de colonos y ONG's de corte altruista (rehabilitación de drogadictos, discapacitados y alcohólicos, banco de alimentos, etc.). En lo económico, líderes de diferentes agrupaciones del comercio informal (una de ellas cuenta con un regidor en el cabildo; 2009-2012) y diferentes cámaras (ACEVAM; Asociación Civil de Empresarios del Valle de México) y asociaciones de empresarios (Canacintra y el actual gobierno negociaron la Dirección de Desarrollo Económico)

En Cuautitlán Izcalli, existen una gran variedad de organizaciones que hemos considerado como grupos de poder, no obstante, no existe desde el punto de vista político, quien las lidere.

La alternancia en Cuautitlán Izcalli sólo se ha dado entre el PRI (1973-1997, 2009-2012) y el PAN (1997-2009). El primero heredó el poder, sin embargo, durante su primera época de gobierno y debido a que la población creció rápidamente, no tuvo tiempo para penetrar las estructuras sociales y de poder que les permitiera continuar en el gobierno y, por otro lado, el no haber percibido la corriente de los cambios que ya se venían gestando en todo el país, debido a que gobiernos priístas metieron al país en una crisis económica sin precedentes, devaluación tras devaluación, la clase política involucrada todos los días en escándalos de corrupción, el país hipotecado por la deuda externa, muertes de personas importantes que estorbaban a los grupos de poder, etc.

Resumiendo: en 1997 el ciudadano decide cambiar (alternancia) el rumbo de sus gobiernos y otorga la confianza al PAN, que habiendo realizado un buen gobierno en su primera administración municipal, no aprovecha el momento coyuntural que vive, se disocia del ciudadano, pensando que sólo con “buenos gobiernos”, conservaría la preferencia del electorado; o sea que, el contacto partido-ciudadanía estaba demás. Los gobiernos panistas, además de la corrupción, sin hacer un trabajo político con todas las fuerzas reales de poder del municipio, sólo se dejaron llevar por la inercia de gobierno, sin que el ciudadano pudiera percibir que el balance costo-beneficio fuese positivo. Considero que el PRI no regresó de manera más rápida al gobierno municipal de Cuautitlán Izcalli, porque sus propios problemas internos no les permitieron organizarse con mayor rapidez, pero ahora, la figura del actual gobernador ha sido factor importante para recuperar el control, no sólo en Cuautitlán Izcalli, sino en todo el Estado de México, a pesar de que su antecesor (tío y padrino político) dejó una pésima imagen.

Como colofón del aspecto político, es muy importante que los cambios de gobierno municipal en la alternancia, sean legislados con mayor rigor y que se finquen responsabilidades a aquellos gobernantes salientes que por sabido cambio de partido, saqueen al municipio, tanto en lo económico, como en sus recursos materiales y hasta documentales, como ha sucedido en un sin número de cambios de gobierno.

3.2.2 Dimensión Económica

Conforme a los indicadores del INEGI del VII censo Agrícola y Ganadero de 1991, la actividad económica, estaba basada en lo siguiente:

- La producción agrícola, era de alfalfa, maíz, avena forrajera y frijol.
- La ganadería cuyas principales especies en el municipio son el ganado porcino, bovino y aves y la silvicultura contaba con 21 unidades de producción rural de actividades forestales y de actividades de recolección. El grado de especialización alcanzado le permitirá subsistir cierto tiempo, como un sector en decadencia, pero no como el puente a partir del cual la economía local crezca.
- En cuanto a la minería como actividad económica del municipio, existe la posibilidad de que la arena, grava y tepetate, se agoten por su explotación indiscriminada.
- Hoy con una industria diversificada y a más de una década de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la industria local consolidará su orientación a abastecer el mercado interno, aún así, es factible que durante la próxima década, la planta industrial existente, cambie la producción por solo almacenamiento de productos diversos.

El avance de la mancha urbana y la crisis en la agricultura, expresada en una baja rentabilidad y, sin aplicación de nuevas tecnologías, propiciarán la lenta desaparición de esta actividad primaria. De continuar esta tendencia, será prácticamente inexistente la población dedicada a estas actividades económicas. Se espera que mediante el apoyo de programas federales y estatales, así como del programa de *incubadoras*, a cargo del Gobierno Municipal, se impulse a las pequeñas y medianas empresas y a los jóvenes que participen con proyectos con posibilidad de éxito, que posiblemente se convertirán en fuentes importantes de empleo. De igual manera, a partir de una estrategia que estructure cadenas productivas vía microcrédito, se espera coadyuvar durante los próximos años a la consolidación, especialización y modernización de la planta industrial.

Dada la ubicación privilegiada del municipio y con la vialidad más rápida para acceder al mercado más grande de América del Norte, la industria debe cobrar un nuevo impulso, mediante políticas públicas municipales de incentivos, apoyo en construcción de infraestructura vial y dotación de servicios.

Problemas económicos más relevantes.- Debido a que en un alto porcentaje, los municipios dependen de los ingresos federales y estatales, cuando éstos escasean, los gobiernos se ven en severos problemas. Por esta razón es necesario que los municipios implementen nuevas formas de desarrollo económico, que hagan a un lado el paternalismo con que hasta ahora han vivido, convirtiendo esa debilidad en fortaleza, mediante el uso de mayor creatividad. A continuación describiremos los aspectos más relevantes de la problemática²² económica:

- **Insuficientes apoyos del Gobierno para impulsar las actividades económicas.-**

En la mayoría de los municipios mexicanos uno de los centros económicos son las administraciones municipales, ya que la prestación de servicios que por Ley les son encomendados, por sí mismos generan movimiento económico, siendo los beneficiarios directos los ciudadanos involucrados, no obstante, es difícil considerar al municipio como motor directo de la economía. Para 2009, se presupuestaron 1,515 millones de pesos, de los cuales se destinaron a obras y servicios, 400 millones. La derrama económica en Cuautitlán Izcalli, es de aproximadamente 6,000 millones de pesos anuales, luego entonces, la participación económica del Gobierno Municipal, en la economía local es sólo de 6.7%. Por consiguiente, la tarea de quienes integran el aparato administrativo del municipio y especialmente la Dirección de Desarrollo Económico Municipal deberá orientarse a impulsar el progreso de otras fuentes de riqueza que den prosperidad a los habitantes del lugar. Para ello, deberá contar, con un estudio detallado de los recursos del municipio, a fin de descubrir la vocación del mismo y cuáles son las diversas capacidades y habilidades de sus gobernados. Especialmente habrá que considerar que Cuautitlán Izcalli, cuenta con siete parques industriales, por lo que se debiera solicitar a las más de mil empresas

²² Los datos que se presentan en este apartado son extraídos del Departamento de Transparencia Municipal.

existentes en el municipio, diesen empleo a los izcallenses, a cambio de entregarles personal capacitado.

- **Financiamiento para el desarrollo.-** Mientras los Gobiernos Municipales no generen sus propios ingresos; o sea, que mejoren la eficiencia recaudatoria por conceptos diferentes a: predial, agua y algunos otros menores y sigan dependiendo en altos porcentajes de las aportaciones federales y estatales, que en nuestro caso, por diversas razones van decreciendo, al contrario de la deuda municipal, que va en ascenso. Como parte del financiamiento para el desarrollo, el endeudamiento es válido, siempre y cuando sea proporcional a los ingresos; es decir, que el municipio no pierda su capacidad de pago, porque esto lo podría llevar a la insolvencia y por consiguiente a no ser sujeto de crédito. Lamentablemente, los malos gobiernos de Cuautitlán Izcalli, en los periodos 2003-2009, excedieron la capacidad crediticia del Municipio y por no cumplir con los compromisos financieros contraídos, éste, fue emplazado a embargo por sus acreedores.

Actualmente, mediante consulta realizada al Departamento de Información Municipal, Cuautitlán Izcalli por su enorme deuda no es sujeto de crédito. Es por ello, que la actual Administración (2009-2012), tendrá que elaborar un plan muy cuidadoso, primero, para reducir la deuda (1,853 millones de pesos) sin dejar de atender las necesidades ciudadanas y, segundo, para impulsar su desarrollo.

Financiar la creación de un Organismo Descentralizado para el fomento del desarrollo económico, podría ser un buen principio, que con el tiempo podría ser un detonante del desarrollo económico del municipio.

- **Desempleo.-** En el caso de Cuautitlán Izcalli, con una Población económicamente activa de 168,931, el índice de desempleo es de 4.79%, mayor al promedio nacional. Debido a que la creación de empleos proviene de los sectores industrial, comercial y de servicios, el gobierno municipal, tendrá que planear cómo contribuir con ellos. Para no acentuar más el desempleo, también deberá planearse el crecimiento poblacional, puesto que de no limitarlo, en poco tiempo nos veremos inmersos, no sólo en esos problemas, sino en la incapacidad del Gobierno

Municipal para proveer lo que le corresponde: servicios, seguridad, infraestructura urbana, etc.

3.2.3 Dimensión Social

La dimensión social del ser humano es sumamente amplia, pues lo abarca casi en su totalidad; sólo por mencionar algunos aspectos: familia, educación, empleo, cultura, religión, etc. Desde luego que no podemos descargar toda esa responsabilidad en el Gobierno Municipal, pero aún no teniendo ingerencia en todos los aspectos sociales de aquellos ciudadanos que están bajo la jurisdicción municipal, sí tiene obligación de contribuir a mejorar algunos de ellos, como pueden ser: equidad social, dotar de áreas verdes al municipio, centros de recreación, mejora a las instalaciones educativas, movilidad local y transporte de pasajeros, atención a grupos vulnerables, promoción de vivienda digna, acceso a agua potable, luz, drenaje, deporte, cultura, etc.

Problemas sociales más relevantes.- Siendo Cuautitlán Izcalli un municipio de aproximadamente 600 mil habitantes, con un ritmo vertiginoso de crecimiento (alcanzado a sólo 37 años de su erección) y con variadas mezclas culturales, era de esperarse al no preverlo, una suerte de variados problemas. Cuando una sociedad crece con tanta rapidez es muy difícil poder adivinar qué va a suceder. En cambio, si los diferentes gobiernos, hubiesen puesto a la persona humana como centro de sus planes y programas, un buen número de problemas se habrían evitado. A continuación describiré, los problemas que más impacto causan en el bienestar de los ciudadanos que habitan en el municipio:

- **Servicios médicos insuficientes.-** Para atender los servicios médicos de seguridad social, el IMSS provee de 4 unidades de consulta externa y una unidad de hospitalización general; el ISSSTE y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), con una unidad de consulta externa cada uno. El Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) cuenta con 6 unidades y el DIF con 12 de consulta externa. (consulta en Internet). Según el INEGI, en Cuautitlán Izcalli, los no derechohabientes, ascienden a 157,051, que representa el 26.2% de la población del municipal y el 3.02% con respecto al Estado de México.

- **Servicios educativos.-** Se cuenta con 256 escuelas oficiales de nivel básico y 99 particulares; de nivel medio básico se cuenta con 22 planteles; para el nivel superior se dispone de 9 planteles (5 particulares y 4 públicos), así como de 10 bibliotecas para apoyar la tarea educativa. (consulta en Internet).
- **Deporte.-** existen 232 canchas deportivas; 67 de fútbol, 49 de basquetbol, 31 de voleibol, 9 de béisbol, 4 de fútbol americano, 3 de frontón y 62 de usos múltiples. Una pista de atletismo, 2 albercas y un gimnasio de usos múltiples. (consulta en Internet), aún así, no existe una coordinación municipal en las diferentes ramas del deporte. Muchos ciudadanos que bajo la luz de la experiencia adquirida a través de los años, han constituido asociaciones civiles, a fin de educar a niños y jóvenes mediante su práctica. Con esfuerzo conjunto entre autoridades y ciudadanía, podríamos aplicar exitosamente el concepto de gobernanza en el deporte y seguramente el resultado sería mucho mejor.
- **Consumo de droga, exceso en venta y consumo de alcohol.-** La gran cantidad de permisos otorgados por el ayuntamiento a lo que hoy conocemos como antros, ha deteriorado la vida del municipio. Frecuentemente los ciudadanos que viven cerca de estos “centros de diversión” se quejan del alto nivel de ruido, escándalos, pleitos, etc. que ocurren con frecuencia a altas horas de la noche. El problema se agudiza porque muchos de estos centros de diversión, se han convertido en centros de distribución de droga. Considero que a los gobiernos de este joven municipio les ha faltado poner en práctica programas enfocados al desarrollo de la juventud, fomentando: el deporte en todas sus modalidades, la cultura, las artes, las ciencias, etcétera.
- **Falta de centros recreativos.-** Cuautitlán Izcalli, por ser un municipio joven, es un municipio muy pujante. El nivel educativo es el más alto del Estado, cuenta, como se mencionó anteriormente con la mayor cantidad de escuelas de ciclo básico, preparatorias y universidades. También podemos decir que de este municipio han surgido atletas de buen nivel, a pesar de no contar con instalaciones y organizaciones deportivas que respalden el empuje de nuestros deportistas. Habrá que decir que los centros recreativos no sólo deberán ser de tipo deportivo,

ya que el ciudadano común necesita de la recreación para él y su familia, que consecuentemente le darían mayor integración y armonía a la vida municipal, reduciendo así la delincuencia y otros problemas sociales. Dentro de este rubro también debemos considerar los espacios culturales y artísticos, sólo por mencionar, algunos de los faltantes.

- **Falta de promoción turística.-** Cuautitlán Izcalli, tiene una gran riqueza en sus trece pueblos originarios, pero los gobiernos municipales, hasta ahora no han sido capaces de explotar el arte, cultura e historia, con que estos cuentan. Será necesario invertir en ellos, tratando de conservar lo rústico de estos lugares, con la posibilidad de convertirlos en “Pueblos Mágicos”, cuyo atractivo turístico aportaría al dinamismo económico.

3.2.4 Dimensión Ecológica

Como consecuencia de la falta de planeación de nuestras ciudades, el crecimiento demográfico y los asentamientos irregulares en toda la República Mexicana, han provocado un gran desorden en la convivencia humana, al mismo tiempo que debido a este fenómeno, el primer afectado ha sido el medio ambiente. Por tala, cada año en México se deforestan 700 mil hectáreas, se pierden grandes extensiones de tierras de cultivo, ríos de agua dulce, etc. que terminan por convertirse en grandes planchas de concreto y grandes desarrollos habitacionales, sin restituirle nada a la naturaleza.

Problemas ecológicos más relevantes.- El crecimiento poblacional, sin control, ha provocado escasez de agua. El fraccionar los ejidos clandestinamente ha generado una gran cantidad de asentamientos irregulares, convirtiendo lo que en un tiempo fueron áreas de cultivo en las llamadas construcciones grises, cuya característica principal es el desorden y la falta de servicios. Lo dramático de esta situación es la ambición de los comisariados ejidales quienes al no recibir ninguna sanción por el delito de fraccionar el ejido y siendo dueños del área libre restante, la venden de igual manera, sin importarles el daño que puedan causar a los ecosistemas y al medio ambiente. Por estas y otras razones, los ecosistemas de Cuautitlán Izcalli han sido modificados radicalmente, en detrimento de quienes habitan el municipio. Además del

problema ecológico, los asentamientos irregulares, que en Cuautitlán Izcalli todavía son muchos y, al no estar incorporados al casco urbano, generan a los gobiernos municipales el problema de la no atención, porque lo contrario; su atención, está restringida en las leyes reglamentarias. En este caso, la responsabilidad de la no atención es compartida entre ejidatarios, aquellos que se asientan irregularmente y las autoridades municipales que permiten la irregularidad de la tenencia de la tierra.

3.2.5 Problemas diversos

El filósofo italiano Tomás de Aquino (1224-1274), decía: “A mayor orden, mayor inteligencia”. Justamente cuando se viola la Ley, se tiende al desorden y consecuentemente a la anarquía. Esto es lo que en muchos aspectos ha sucedido en Cuautitlán Izcalli, por ejemplo:

- **Uso de suelo.-** es común encontrar, violación al uso de suelo. Podemos constatar numerosos casos en donde se revuelven los usos de suelo: comercial, industrial y habitacional, generando frecuentes conflictos: vecinos-comerciantes y vecinos-empresarios.
- **Asentamientos irregulares.-** el surgimiento de asentamientos irregulares ha generado crecimiento desordenado con grandes deficiencias en la infraestructura urbana, asimismo, ha imposibilitado a los gobiernos municipales en la prestación de servicios básicos. Estos asentamientos generalmente producen espacios de habitabilidad que no cumplen con requisitos de vivienda digna. En Cuautitlán Izcalli existen asentamientos irregulares que pueden considerarse de alto riesgo, no solamente por estar sobre derechos de vía, como es el caso de asentamientos en el emisor oriente a la altura de la colonia Bosques del Alba o asentamientos de muy alto riesgo, desde hace más de 10 años, al pie de la Presa del Ángulo, sino por el foco de infección en que se ha convertido y, en cuanto a la presa, por su posible desborde.

Si el gobierno municipal no vigila escrupulosamente el espacio libre, que en su gran mayoría está en manos de ejidatarios, corre el riesgo de convertirse en una extensa zona de asentamientos irregulares. A este respecto el gobierno tiene varias

alternativas: permitir la construcción de desarrollos habitacionales. Inducir la asociación entre ejidatarios e iniciativa privada en proyectos recreativos. O bien, restringir el uso de suelo a fin de evitar el asentamiento irregular y no transgredir los Planes de Desarrollo Estatal y Municipal.

- **Agua potable.-** en los dos últimos periodos de gobierno, el suministro de agua se ha convertido en un gran problema, su inadecuada administración o el exceso de viviendas ha limitado la dotación diaria de este líquido. Aunado a esto, el Organismo operador de agua (OPERAGUA), financieramente se encuentra en un punto crítico, pues sólo el 30% de los usuarios cumplen con su pago. Otro problema íntimamente relacionado con la situación financiera del organismo operador del agua, lo generan los pueblos originarios de Cuautitlán Izcalli, debido a que obtienen agua de la explotación de pozos a cambio de un pago tan pequeño que se considera simbólico. Por las razones expuestas, OPERAGUA no cuenta con recursos económicos suficientes para la modernización de los sistemas de suministro, almacenamiento y distribución del vital líquido.
- **Pavimentación de vialidades.-** Aún existen en Cuautitlán Izcalli una cantidad muy importante de calles por pavimentar (600 aproximadamente) a pesar de que cuenta con un Organismo Público Descentralizado de carácter municipal, expresamente creado para tal fin. MAVICI (Mantenimiento de Vialidades de Cuautitlán Izcalli), creado el 2 de julio de 2001, con capacidad para producir 110 toneladas de mezcla asfáltica por hora y que frecuentemente comercializa, en vez de ser utilizada para el encarpetao de calles. Es importante hacer notar que como planta productora de asfalto puede ayudar en los ingresos municipales, siempre y cuando haya cumplido con la pavimentación o encarpetao de vialidades, lo cual es el objeto principal del Organismo. A simple vista, en recorridos por las más viejas colonias del municipio como: Jiménez Cantú, Santa Ma. Guadalupe las Torres, la Quebrada, etc. encontramos todavía un número importante de vialidades sin pavimentar y no se diga en los trece pueblos originarios de Cuautitlán Izcalli.
- **Alumbrado público.-** En cuanto a este servicio, excluyendo lo concerniente a asentamientos irregulares, se tiene cubierto casi el cien por ciento del municipio,

pero el mantenimiento deja mucho que desear. Con frecuencia encontramos luminarias en mal estado o fundidas; a saber, no se ha instrumentado el mecanismo de reemplazo para que estén al cien por ciento funcionando. No debemos olvidar que la falta de luz es uno de los factores que pueden contribuir a la inseguridad, tanto del ciudadano como de su comunidad.

Una vez realizado un diagnóstico somero de la situación prevaleciente en el municipio de Cuautitlán Izcalli, que no tiene otra finalidad que la de darnos a conocer cuáles son sus problemas más importantes, estamos en la posibilidad de iniciar la investigación sobre los efectos de la modernización administrativa en la atención ciudadana: propósito de nuestro estudio.

Sería muy difícil, desde el punto de vista de la investigación, pensar en abarcar un periodo muy largo de la Administración Municipal del municipio en comento, por lo que enfocaremos nuestro estudio a los dos últimos trienios de gobierno (2003-2009), mismos que nos servirán para probar el grado de modernización administrativa con que se cuenta y, si ésta, incide en la atención ciudadana.

Por lo anteriormente expuesto, deberemos formularnos la siguiente pregunta: ¿El municipio de Cuautitlán Izcalli cuenta actualmente con elementos modernos en su Administración, para proporcionar una buena atención ciudadana?

Es cierto que la actividad del municipio, no sólo depende de quienes integran su gobierno y lo que hagan por éste. Muchos otros aspectos complementarios de la vida municipal (actividad económica, cultural, social, etc.), los cubre el ciudadano mismo; no obstante, al gobierno compete la aplicación de los programas diversos del Plan de Desarrollo Municipal, así como proveer la infraestructura necesaria para la consecución del bien común. Entendiéndose por infraestructura, todo aquello que sirva como soporte para el desarrollo, cultural, social, económico, etc.

La actividad del gobierno municipal, deberá limitarse a lo que se refiere en la Ley Orgánica Municipal, en cuanto a sus facultades y competencias.

- Todo lo relacionado con el Gobierno y su Régimen Interior.
- Administración Pública Municipal.

- Desarrollo Urbano y Obra Pública.
- Servicios Públicos.
- Hacienda Pública Municipal.
- Desarrollo Económico y Social.
- Educación y Cultura

De las competencias anteriormente enunciadas, la que es objeto directo de nuestro estudio es lo referente a la Administración Pública Municipal y, para ello, examinaremos en nuestro caso cómo está integrada y, si cubre todas las competencias que mandata la Ley, puesto que su estructura debe estar orientada a proporcionar la atención y el apoyo que requiere el ciudadano.

La administración pública municipal, cuenta con una plantilla laboral de 3,951 empleados, 930 son sindicalizados y 3,021 de confianza. Para un municipio de 600 mil habitantes (estimado en base al censo de 2005), puede parecer exagerado o bien deficiente; sin embargo, la duda que siempre presenta la plantilla de trabajadores, desde el punto de vista de la eficiencia laboral, está relacionada con la cantidad óptima de los mismos. Al contrario de la Iniciativa Privada, los factores que determinan la cantidad de trabajadores en la Administración Pública Municipal, obedece muchas de las veces a compromisos políticos, contrario, al concepto mismo de administración. Sin adentrarnos en un estudio de cargas de trabajo para determinar la cantidad óptima de trabajadores, lo cual no es nuestro propósito, nos limitaremos a compararlo con municipios vecinos, con características similares:

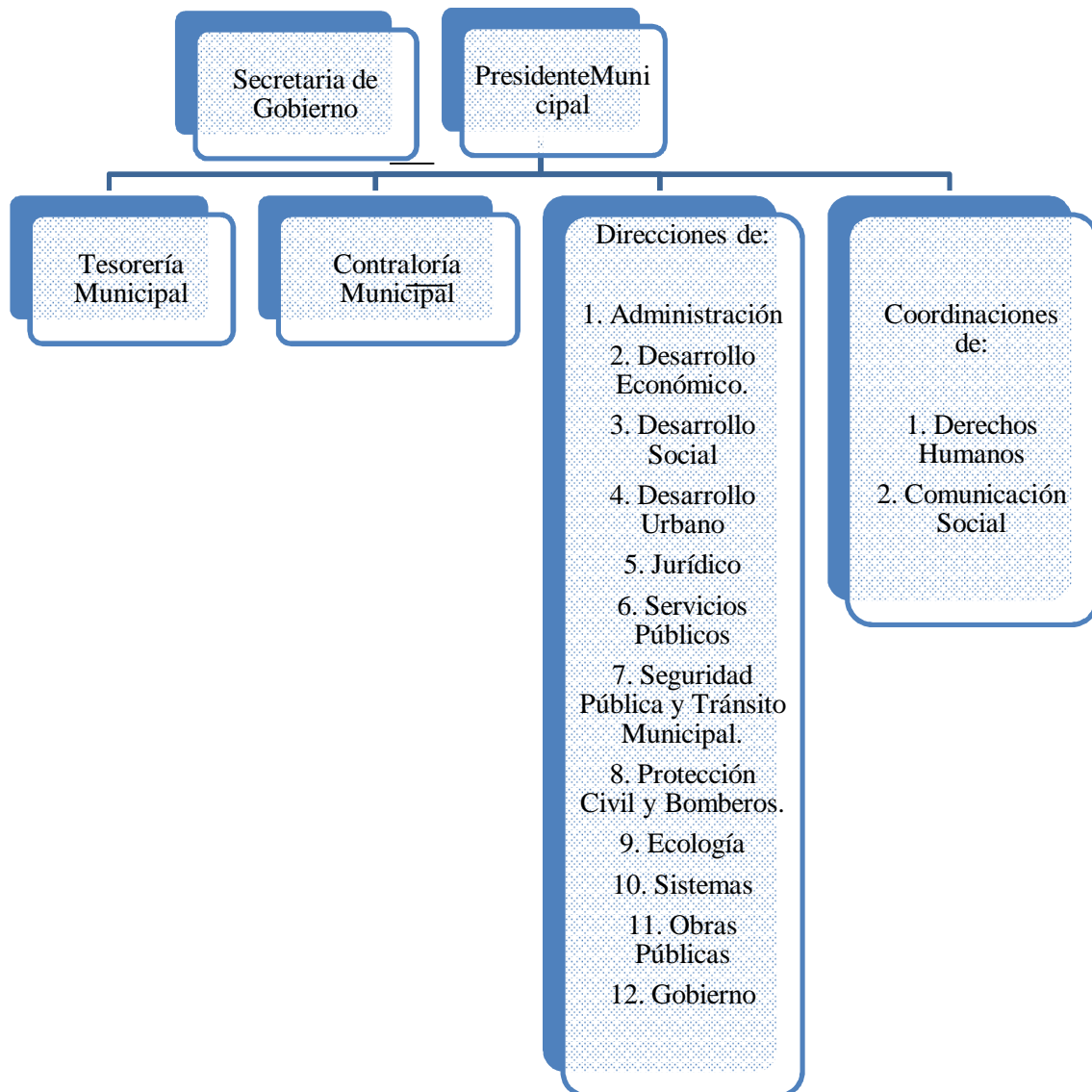
Cuadro No. 1
Gasto y plantilla laboral

MUNICIPIO	PLANTILLA LABORAL	GASTO CORRIENTE
Cuautitlán Izcalli	3,951	60.0%
Atizapán	2,654	36.5%
Tlalnepantla	4,100	44.8%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Transparencia Municipal

Como puede apreciarse, la inversión en gasto corriente del municipio de Cuautitlán Izcalli es muy alta. Tesoreros municipales experimentados recomiendan no rebasar el 38% en este rubro, porque obligaría a reducir: obra pública y calidad de servicios municipales.

Según el Reglamento Interior de Trabajo de la Administración Pública Municipal de Cuautitlán Izcalli, la estructura administrativa, básicamente, cuenta con las siguientes dependencias:



Fuente: Elaboración Propia con datos de la Página de Internet de Cuautitlán Izcalli, <http://www.cizcalli.gob.mx/>

Sin duda, el capital más importante en cualquier aparato administrativo, es el humano, considerando que será, en cantidad necesaria y suficiente para el buen desempeño de la Administración Pública Municipal, además de contar con la calidad y profesionalismo que los acredite como Servidores Públicos. Desafortunadamente, el Estado de México, así como un gran número de entidades, no cuentan con el instrumento legal que obligue al gobernante estatal o municipal en turno a profesionalizar al servidor público, toda vez que cada gobierno desplaza a una cantidad importante de trabajadores de confianza en cada periodo de gobierno. El Servicio Profesional de Carrera es esencial para la profesionalización del Servidor Público y en consecuencia para la Modernización Administrativa; sin esta herramienta, le será muy difícil a cualquier gobierno municipal proporcionar una buena atención ciudadana. El problema de la no profesionalización, no queda en una sola administración, va mucho más allá, puesto que un servidor público profesionalizado podría permanecer a lo largo de varias administraciones, trayendo consigo un gran beneficio, no sólo a los gobiernos siguientes, sino a la misma ciudadanía. La encuesta realizada (ver anexo), nos muestra claramente la opinión de los izcallenses en cuanto a la atención ciudadana.

Aspirar a la implantación de nuevas tecnologías para consolidar la estructura administrativa puede resultar un sueño imposible, debido a que quienes dejan el gobierno, aún perteneciendo a un mismo partido, procuran no dejar rastro de las irregularidades cometidas en su periodo de gobierno. Pero lo más grave, es que no existe un marco jurídico, suficientemente estricto que sancione ese tipo de conducta.

3.3 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la Administración Municipal de Cuautitlán Izcalli

Llevar a cabo el ejercicio de determinar el FODA de la administración municipal de Cuautitlán Izcalli en el periodo 2003-2009, nos permitirá entender más claramente su problemática y sus deficiencias en la atención ciudadana. El enfoque que deberemos dar a este ejercicio, será netamente administrativo.

Fortalezas:

- **Personal.-** Para que un cuerpo administrativo funcione adecuadamente, requiere que sus trabajadores posean dos elementos que le den fortaleza: estabilidad y experiencia. Al personal que integra la administración municipal, lo podemos clasificar en dos categorías: sindicalizado y de confianza.
 - El personal sindicalizado, debido a su estabilidad, con los años va adquiriendo mayor experiencia, dando solidez a la administración municipal y pasando a ser capital importante de la estructura municipal, a pesar de eso, por el tipo de trabajo que realizan, no están considerados en la toma de decisiones.
 - En cuanto al personal de confianza, podemos dividirlo en: operativo y ejecutivo. La primera categoría tiene cierta estabilidad, ya que permanecen algunos de ellos en sus cargos con el cambio de gobierno, convirtiéndose en parte sustantiva de las administraciones municipales y, junto con el personal sindicalizado, forman ese capital humano necesario para el buen funcionamiento de la administración municipal.
- **Equipamiento Municipal.-** Toda Administración Pública, requiere poseer bienes, así como ingresos propios que le permitan mantener su autonomía, para cumplir con las funciones que le han sido encomendadas.
 - **Bienes inmuebles.-** Como parte del equipamiento inmobiliario municipal, el gobierno cuenta con los espacios necesarios para albergar al personal con su respectivo mobiliario y así llevar a cabo sus funciones. No existe la necesidad de arrendar inmuebles, por el contrario, podría arrendar aquellos que no tienen uso, sin embargo, por falla de control, se han perdido algunos.
 - **Bienes muebles.-** 156 patrullas, 61 camiones de basura, 8 equipos para desazolvar. Suficiente mobiliario de oficina. Cuautitlán Izcalli, cuenta con equipo para producir pavimento, así como equipo para ejecutar el trabajo de pavimentado: camiones de volteo, moto conformadoras, asfaltadoras, etc.
 - **Equipamiento urbano.-** Lo constituye todo aquello que la comunidad requiere para fortalecer su desarrollo en: seguridad pública, escuelas, áreas de deporte y recreación, centros de salud, atención a grupos vulnerables, panteones, mercados,

rastros, tiradero, centro cultural, infraestructura urbana, reserva territorial, etc. Sin entrar en el detalle de la cuantificación, podemos asegurar que Cuautitlán Izcalli cuenta en cada uno de los rubros mencionados con inmuebles para ello. Pero no podemos asegurar y tampoco es el objeto de nuestra investigación, que el equipamiento sea suficiente.

- **Ingresos propios.-** Sabemos que el aspecto más importante a favor de los municipios, está constituido por las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, que se materializa principalmente a través del impuesto predial. Cuautitlán Izcalli tiene aproximadamente 150 mil viviendas y una cantidad importante de pequeños comercios, centros comerciales, tiendas departamentales, más de mil empresas, puestos fijos y semifijos, etc.
- **Desarrollo Integral para la Familia (DIF).-** En todos los municipios, este servicio representa el rostro humano del gobierno, normalmente presidido por la esposa del alcalde, quien velará por el bienestar familiar y la ayuda a grupos vulnerables: minusválidos, personas de la tercera edad, niños que sufren la violencia intrafamiliar, etc.

Oportunidades:

- Ajustar la plantilla laboral, por medio de un estudio de puestos, con la finalidad de reducir el gasto corriente, disminuir la deuda municipal, dar prioridad a la aplicación de políticas públicas y mejorar la infraestructura urbana.
- Profesionalizar al servidor público.
- Sistematizar los procesos administrativos, a fin de otorgar al ciudadano, servicios que le permitan cumplir con sus obligaciones tributarias con menor esfuerzo. Implementar el gobierno electrónico.
- Aplicar el concepto de gobernanza, como instrumento para el desarrollo de proyectos llevados a cabo con la colaboración de todos los actores sociales disponibles en el municipio.

Debilidades:

- Plantilla laboral de 3,951 empleados, de los cuales 930 son sindicalizados, y como se muestra en el Cuadro No. 1, el gasto corriente en Cuautitlán Izcalli representa el 60%

del presupuesto de ingresos, en cambio, al municipio de Atizapán de Zaragoza, con una plantilla laboral de 2,654 empleados sólo le representa el 36.5%. Cabe aclarar que estos dos municipios tienen características similares, es por ello que recurrimos a su comparación. Suponiendo, presupuestos de ingresos similares (alrededor de 1,500 millones de pesos anuales), el gasto corriente para Cuautitlán Izcalli equivale a 900 millones y para Atizapán sólo 547.5 millones. La diferencia en la aplicación de recursos a gasto corriente es de 352.5 millones de pesos entre ambos municipios. Obviamente la diferencia en beneficios a la ciudadanía también es muy significativa.

- En cuanto a inmuebles disponibles, éstos, cuentan con espacios suficientes para albergar al personal sindicalizado y de confianza. El personal de oficina asciende a 3,021 y el sindicalizado a 930 trabajadores. Comparando con Atizapán de Zaragoza, que cuenta con una plantilla laboral de 2,654 trabajadores, 32.8% menor a la de Cuautitlán Izcalli, cuyo ahorro no sólo por tener menos personal, sino por todos los servicios que conlleva (salarios, servicios de salud, mantenimiento de espacios para el desempeño de sus labores, etc.), representa una cantidad importante de dinero. Como podemos observar, el contar con inmuebles suficientes para el caso de Cuautitlán Izcalli, lejos de ser una fortaleza es una debilidad, ya que esos inmuebles ocupados por el exceso de personal, bien podrían representar un ingreso extra.
- **Equipamiento:**
 - **Oficina.-** El número de computadoras (832) por trabajador asciende a 3.6 trabajadores por cada computadora. El indicador ideal debería ser de 1, no obstante, el indicador real es de 0.27 computadoras por trabajador, el cual traducido en equipos de cómputo, arroja un déficit de 2190 computadoras.
 - **Seguridad.-** Se cuenta con un sistema telefónico (060) para la denuncia de delitos. Un sistema de videocámaras (35) distribuidas en todo el municipio, asociado a 3,000 botones de pánico y 186 patrullas (policía; 156 y tránsito; 30), para atender 39 colonias, 13 pueblos, 30 unidades habitacionales, en un territorio de 109.9 km², cuya población es de 600 mil habitantes, lo que significa, una patrulla por cada 3,846 habitantes. Para medir la efectividad de los sistemas de seguridad, deberemos contar con un indicador inicial, así como una lectura final del mismo, dentro de un

periodo seleccionado, para determinar si el índice delictivo ha sufrido variaciones positivas o negativas.

- **Corrupción.-** La autonomía de los municipios y el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), son un obstáculo para hacer valer la Ley sobre los alcaldes que abiertamente ejercen actos de corrupción. La Auditoría Superior de la Federación, en sus conclusiones del año 2008, anota que los órganos fiscalizadores, se han convertido en brazos políticos de los Gobiernos Estatales, que con frecuencia negocian a través de los Congresos Locales, los fraudes u observaciones detectados, por los partidos de oposición, así como también los gobiernos municipales y, sobre todo, de partidos diferentes al del gobierno en turno, son extorsionados por el OSFEM.
- **Deuda.-** Sólo para utilizarlo como referente, el presupuesto anunciado por el Presidente Municipal para el ejercicio fiscal 2009, fue de 1,515 millones de pesos y la deuda del municipio acumulada, por los diferentes gobiernos, pero con un incremento muy importante en los periodos 2003-2006 y 2006-2009, representada en millones de pesos, asciende a:

Cuadro No. 2
Deuda histórica de Cuautitlán Izcalli
(en millones de pesos)

Luz	554.5
Agua	534.6
Crédito Bancomer	187.9
Despidos injustificados (500) con problemas laborales. Estimado	50.0
Impuesto sobre producto de trabajo (ISPT); no declarado	65.1
Adeudo por servicios médicos a trabajadores ISEMYM	226.6
Otros	235.0
total	1,853.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Transparencia Municipal

- **Insolvencia financiera.-** Un municipio con deuda mayor a su ingreso anual, seguramente no cuenta con la posibilidad de ser sujeto de crédito, por lo que de no obtener más ingresos propios para solventar sus necesidades de crecimiento, estará limitado para responder a los requerimientos del ciudadano. Análogamente a un jefe de familia que tiene un ingreso limitado y que ha gastado más de lo que gana, se verá impedido, para solventar sus necesidades más apremiantes. La calidad de vida de él y de su familia se deteriorará rápidamente de no vender o malbaratar algunas de sus propiedades. De igual forma, el municipio puede verse inmerso en una espiral continua de deterioro, de la cual sólo saldrá si el gobierno estatal o federal lo auxilian. Este es el caso del municipio de Cuautitlán Izcalli, el cual, se encuentra al día de hoy en severos problemas financieros, que en los años venideros limitarán su desarrollo.

Amenazas:

- **Caos.-** El no contar con el marco jurídico para la profesionalización del servidor público, poco a poco va orillando a las administraciones municipales a caer en el caos. Cambiar frecuentemente al personal experimentado de un puesto a otro, por razones de orden político, deteriora el ritmo de la administración pública municipal, como es el caso del municipio de Cuautitlán Izcalli. Aunque no exista un ordenamiento expreso para llevar a cabo el Servicio Profesional de Carrera, se recomienda a los gobiernos municipales de cualquier partido, mantener una plantilla laboral que dé fortaleza a la administración. En los dos últimos periodos de gobierno, para nuestro caso de estudio, se aprecian los siguientes cambios de personal ejecutivo y operativo:

Cuadro No. 3
Demandas laborales y
Rotación de personal

PERIODO	PERSONAL EJECUTIVO	PERSONAL OPERATIVO	DEMANDAS LABORALES	ROTA-CIÓN
2003-2006	170	2246	420	252
2006-2009	213	2808	525	315

Fuente: Datos estimados por la primera Sindicatura, Cabildo 2006-2009

El cuadro anterior nos muestra que durante los dos periodos de gobierno 2003-2009 se rotaron al interior de la administración pública municipal 567 trabajadores, provocando inestabilidad, en mandos medios y personal operativo, pues la maduración del servidor público en cada puesto no termina por concretarse, en detrimento de la atención ciudadana.

- **Incumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal.-** Sin una administración municipal bien estructurada, con Servicio Profesional de Carrera vigente, sin tecnologías de información y comunicación, sin certificación de procesos y personas para realizar un trabajo profesional, se está condenado a no dar cumplimiento al plan de desarrollo municipal. Si bien es cierto que las herramientas anteriormente mencionadas son relativamente nuevas, también es cierto que la gestión de los gobiernos municipales, conforme la ciudadanía es más participativa, es más compleja. En cuanto a nuestro caso de estudio, la administración municipal de Cuautitlán Izcalli, carece de las herramientas mencionadas, por lo que el gobierno municipal se encuentra mal calificado por la ciudadanía, como lo demuestra la encuesta realizada al respecto (ver Anexo).
- **Manifestaciones ciudadanas.-** Al no haber respuesta adecuada, por parte de la administración municipal, a servicios y demandas ciudadanas, causadas por una deficiente y arcaica estructura administrativa o por no contar con personal experimentado para resolver los problemas más urgentes, seguramente los partidos de oposición encontrarán terreno fértil para inducir a grupos afectados a manifestarse, por ejemplo: la falta de control sobre inmuebles urbanos, ocasionó que un ex presidente municipal invadiera terrenos municipales y que se valiera de asociaciones de transportistas para presionar a la autoridad municipal con la finalidad de apropiarse de dichos terrenos. Finalmente el invasor se salió con la suya, causando un grave daño al ejercicio de la Autoridad Municipal.

Otro hecho, digno de mención, se debió a las fuertes lluvias del mes de agosto del año 2008, las cuales produjeron grandes inundaciones, provocando numerosas pérdidas de bienes muebles y deterioro de muchas casas habitación. Los medios de comunicación, los líderes sociales y de partidos políticos, atribuyeron el desastre al mantenimiento deficiente de la red de drenaje.

- **Descontrol.-** A falta de una administración moderna, bien organizada y eficiente, muchas áreas de gobierno, han perdido el control de aquello que se les ha encomendado, causando problemas graves como:
 - **Asentamientos humanos irregulares.-** Por la falta de políticas públicas con respecto al uso de suelo o por falta de incentivos a los ejidatarios y debido a la necesidad o la ambición de quien posee la tierra, sigilosamente, empiezan a venderla, hasta aniquilar el ejido. Esta situación que es muy generalizada en el Estado de México y por consecuencia en el municipio de Cuautitlán Izcalli, rápidamente ha convertido importantes extensiones de terreno en asentamientos irregulares, que mientras no son regularizados, crecen en gran desorden y con escasez de todo tipo de servicios. Como resultado de ello, los comisariados ejidales, durante el tiempo en que el asentamiento se encuentre en ese estado, por cada trámite o documento que emitan a favor de los avecindados, obtienen jugosas sumas de dinero. A ellos conviene que esta situación se prolongue el mayor tiempo posible. Por otro lado, si el gobierno municipal no tiene voluntad de resolver el problema, éste, durará por muchos años.

Asentamientos irregulares de los ejidos: San Mateo Xóloc (colonia Sta. Rosa de Lima), Valle San Lucas, Plan de Guadalupe, San Mateo Ixtacalco, El Sabino, San Martín Tepetlixpan, Lomas del Bosque, Plan de Guadalupe, etc. después de 37 años de vida del municipio, no han sido regularizados.

- **Comercio informal.-** El municipio de Cuautitlán Izcalli, cuenta actualmente con 117 tianguis, que contienen un promedio de 300 puestos, que lejos de resolver el problema de abasto y de suministro de productos a bajo costo, se han convertido en un problema con varias facetas: política, de inseguridad, insalubridad y de crecimiento sin control del mismo. Es imprescindible su regulación, de no hacerlo, los líderes del comercio informal, se apoderarán de los espacios urbanos, agravando cada día el problema y ocupando mayores espacios en la vía pública, con la consecuencia pronosticada del deterioro de la vida municipal y obligando al gobierno a ceder a todas sus peticiones, con la amenaza de generar un mayor problema social. Algunos gobiernos panistas, como los de: Querétaro, Qro.,

Tlalnepantla, Edo. de México, Cuautitlán, Edo. de México, etc. los han resuelto negociando políticamente o utilizando la fuerza pública ante las presiones de los comerciantes enquistados en calles, plazas, áreas municipales, etc.

3.4 Atención Ciudadana en Cuautitlán Izcalli

Todos los actos de gobierno, están enfocados a proporcionar adecuadamente atención a la ciudadanía, sin embargo, con la finalidad de establecer un diálogo entre gobierno y gobernados, es necesario implementar en todas las áreas de la administración pública municipal, un sistema ágil que permita conocer cuáles son las necesidades más sentidas del ciudadano, para lo cual podemos englobar la atención, en los siguientes aspectos:

- Demandas.
- Quejas.
- Denuncias.
- Solicitud de servicios (seguridad, agua, alumbrado público, drenaje, limpieza, etc.), obra pública (pavimentado de calles, escuelas, áreas verdes, mercados, espacios deportivos, etc.), espacios culturales.
- Opiniones.
- Desarrollo Social: políticas públicas (programas asistenciales y programas productivos), como impulso para mejorar la calidad de vida de los gobernados.

Lo anterior, en función de lo que el ciudadano requiere. En cuanto al deber del Gobierno y el aparato administrativo, juntos, deberán cumplir con el Plan de Desarrollo Municipal y la vigilancia de todos los recursos del municipio, así como dar cumplimiento de todas las obligaciones que competan a quienes lo integran, con la finalidad de buscar el bien común de sus gobernados. En suma, la atención ciudadana intrínsecamente posee un aspecto totalizador; en otros términos, todos los esfuerzos de un buen gobierno estarán encaminados a proporcionar una buena atención ciudadana, la cual, como resultado, proporcionará al gobierno y a la sociedad una mayor participación y, por ende, una mayor interacción ciudadanía-gobierno.

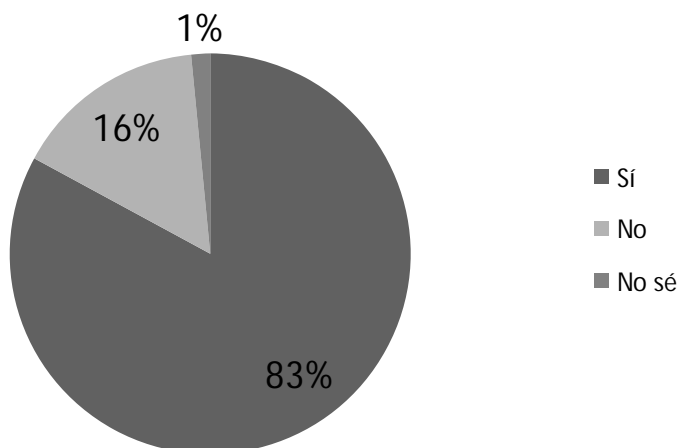
Debido a lo anterior se realizó un sondeo sobre la atención ciudadana en Cuautitlán Izcalli. El tamaño de la muestra fue de 200 habitantes, los cuales eran mayores de treinta años, con la condición de haber realizado algún trámite administrativo. La encuesta se realizó en diferentes centros comerciales del municipio así como en las afueras de las diferentes oficinas de gobierno.

Cada una de las catorce respuestas tiene un significado propio y en las cuales se obtuvieron promedios para conocer su aceptación o rechazo, conocimiento o desconocimiento del encuestado.

Pregunta	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Promedio	1.18	2.24	5.22	3.76	144.9	1.70	1.66	1.57	3.25	1.67	1.72	5.35	1.76	2.17

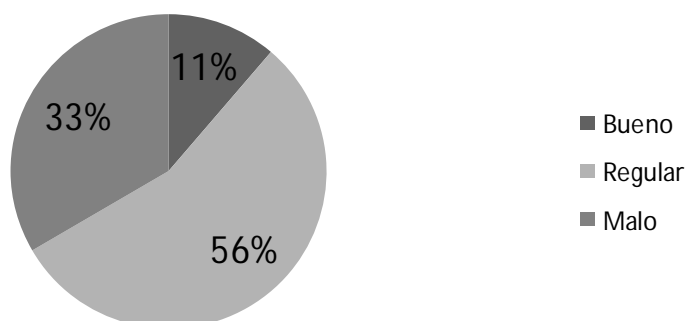
El criterio para valorar si cada una de las respuestas tiene calificación aprobatoria será basarnos en la media, veamos el caso general: si la respuesta está limitada a uno o dos (sí o no) como es el caso de las preguntas: 2, 6, 7, 10, 11 y 13, en donde se obtuvieron calificaciones promedio respectivamente de: 2.24, 1.70, 1.66, 1.67, 1.72 y 1.76 y en donde podemos apreciar que las calificaciones promedio son reprobatorias en cada una de ellas, ya que por el sentido de la pregunta, así como por estar por arriba de la media nos confirman el desacuerdo del ciudadano.

Gráfica 1. ¿Conoce la ubicación de las oficinas municipales que atienden al público en el Municipio de Cuautitlán Izcalli?



El gráfico 1 demuestra que la ciudadanía sí está informada entorno a la ubicación de las oficinas municipales para atención, ya que el 83% de los encuestados mencionan que sí ubican las oficinas, pero esto no significa que el servicio sea eficaz, como se mostrará en la siguiente gráfica.

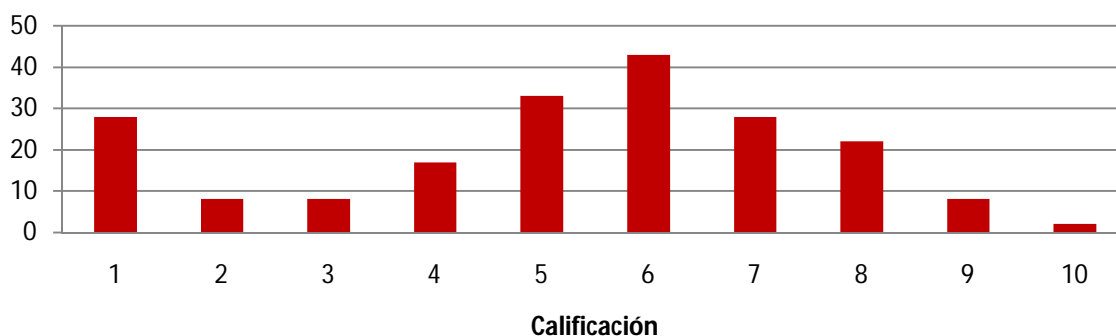
Gráfica 2. ¿Cómo considera los servicios que presta el municipio?



La gráfica 2 demuestra que la percepción de la ciudadanía para la calidad con que presta los servicios públicos el municipio es muy negativa, sólo el 11% de los encuestados considera

“buenos” los servicios que presta el municipio, en contraste con el 56% que desde su perspectiva el servicio es regular y el 33% considera que es bueno.

Gráfica 3. ¿Del 1 al 10, cómo calificaría la atención que recibe por parte de los servidores públicos municipales?, siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta.

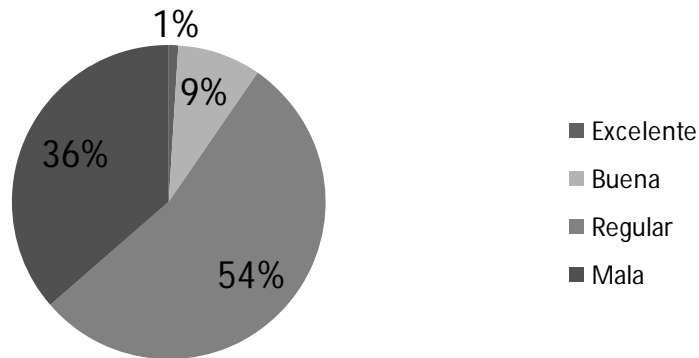


Las respuestas a la pregunta número tres que representa la gráfica 3, arrojan un promedio de 5.22 en una escala del uno al diez, lo que manifiesta el descontento de la gente acerca de la atención de los servidores públicos municipales, siendo la respuesta “6” como la calificación mas usual entre la ciudadanía.

En cuanto a la atención al ciudadano, las respuestas a las preguntas 4 y 5, contabilizadas en días, son cruciales, puesto que nos indican la gran cantidad de días que tiene que esperar un ciudadano para solucionar sus problemas.

Las respuestas a la pregunta 8, confirman lo anterior, puesto que el promedio al acercarse a dos, indica que ante una emergencia, la respuesta del gobierno es lenta y a destiempo.

Gráfica 4. ¿Cómo considera la difusión de los servicios que presta el gobierno municipal?



Las respuestas a la pregunta 9 que representa la gráfica 4 van íntimamente ligadas con las preguntas: 1, 6, 13 y 14, porque en gran medida dependen, éstas, de la difusión que el propio gobierno municipal realiza de las mismas o de la guía por diferentes medios para proporcionar un buen servicio. La gráfica demuestra que el 36% de la población considera que la difusión de los servicios municipales que presta el gobierno es mala en contraste con el 9% que piensa que es buena, 1% excelente y el 54% que es regular.

Las repuestas a la preguntas número 12, son complemento de la pregunta número 3 y sólo confirman la deficiencia en la atención al ciudadano.

La encuesta practicada, sólo nos refleja la atención directa al público, sin embargo el alcance de la atención ciudadana va mucho más allá de la gestión administrativa del aparato administrativo municipal. La atención ciudadana implica la aplicación íntegra del plan de Desarrollo Municipal al bienestar y la mejora de la calidad de vida del ciudadano.

3.4.1 Mecanismos para la atención ciudadana.

Existen una gran variedad de mecanismos, entre ellos mencionaremos los siguientes:

- Buzón de quejas y sugerencias. Es un medio complementario para todos aquellos que no cuentan con el servicio de Internet o no están familiarizados con su manejo.
- Línea telefónica, para recibir quejas y sugerencias, además de agendar citas del ciudadano con el personal competente para su atención y resolución.

- Página WEB. Esta servirá para proporcionar toda la información que se desprenda del acto de administrar, prevista por la Ley
- Centro integral de servicios. Permite a la dependencia brindar un servicio que busca elevar la calidad en la atención al usuario, facilitando la gestión de sus trámites,
- Correo electrónico de quejas y denuncias. Servicio de comunicación remota que permite al ciudadano presentar solicitudes, denuncias o quejas relacionadas con el servidor público adscrito a la Administración Municipal.
- Teléfono dedicado a quejas y denuncias.
- Encuesta ciudadana del servicio. Significa la evaluación en sí
- Consulta del sistema de solicitudes. Medio por el cual se capta la opinión de los usuarios del servicio, que permite evaluar la calidad con que se proporcionan los mecanismos implementados.
- Atención directa. Gobiernos emanados del Partido Acción Nacional, en su afán innovador implementaron de manera novedosa: “el día ciudadano”, el cual consiste en la participación del Presidente Municipal y sus Directores de Área, atendiendo directamente a los ciudadanos que así los solicitan y dependiendo del asunto, será quien otorgue la atención. El Presidente actúa en aquellos casos en los cuales él tiene la potestad exclusiva para resolverlos.

La pregunta que obligadamente debemos hacernos es: ¿con cuántos mecanismos de atención ciudadana cuenta la Administración Municipal de Cuautitlán Izcalli?, ¿son suficientes para otorgar atención de calidad?

En los dos periodos de gobierno en los que inscribimos nuestro caso de estudio, se han implementado mecanismos similares. En el trienio 2003-2006, hubo básicamente los siguientes mecanismos:

- Reporte telefónico (060), para delitos. En este trienio se inaugura este sistema, el cual, más que por su efectividad demostrada, surgió como copia de otros lugares en donde se implantó un sistema parecido (en el Distrito Federal y la ciudad de Toluca simultáneamente).

- Reporte telefónico (072), para servicios
- Página de Internet
- Atención directa. El Presidente Municipal, llegó al extremo de comprometer una hora diaria, más un día ciudadano. Obviamente pronto se tuvo que eliminar la hora ciudadana y sólo dedicar un día a la semana, puesto que los resultados y el tiempo dedicado a todos los asuntos de gobierno se vieron fuertemente mermados. No cabe duda que la hora ciudadana fue un compromiso de campaña mal dimensionado.
- Programa de radio. Para ello se alquiló tiempo en amplitud modulada (AM), con la finalidad de participar a la ciudadanía de los logros de la Administración Pública Municipal.

En el periodo 2006-2009, los mecanismos son básicamente los mismos, sólo se agregaron algunos y se eliminaron otros:

- Reporte telefónico, (060) para delitos, (072), para servicios
- Página de Internet
- Atención directa
- Cabildo itinerante
- Sistema de vídeo cámaras para mejorar la seguridad
- Empleo a personas de la tercera edad, como auxiliares de tránsito, a fin de ayudar al peatón a cruzar calles y avenidas con flujo vehicular pesado.

El meollo de la atención ciudadana no está sólo en el buen trato del servidor público, si bien es cierto es una parte importante, es más importante la implementación de políticas públicas que incrementen la calidad de vida de los ciudadanos, enfocándose fundamentalmente hacia el Desarrollo Social como base de la misma. Existen una cantidad importante de programas de carácter asistencial implementados por el Gobierno Federal, que servirán como plataforma de arranque al ciudadano, para satisfacer sus necesidades básicas. Por sólo mencionar algunos de estos programas: Oportunidades, Hábitat, Seguro Popular, Becas, etc. Pero más aún, existen programas de carácter productivo, enfocados tanto a áreas urbanas como rurales y que con la

asesoría de de los gobiernos municipales pueden contribuir sustancialmente a mejorar la calidad de vida del ciudadano y al bien común de la sociedad. De forma complementaria cada municipio deberá implementar, con recursos propios, programas específicos para sus comunidades.

Conclusiones

Después de analizar cada una de las herramientas necesarias para contar en Cuautitlán Izcalli con una Administración Municipal moderna, encontramos grandes rezagos en materia administrativa:

1. Durante los dos últimos Gobiernos Municipales (2003-2009), por diversas causas, como son: corrupción, inseguridad, desabasto de agua, mal trato al ciudadano, incumplimiento de promesas de campaña, poca obra pública, etc., la credibilidad alcanzada con el primer gobierno del Partido Acción Nacional, se fue perdiendo poco a poco.
2. Al no existir el Servicio Profesional de Carrera, no se cuenta con personal experimentado.
3. El Gobierno Municipal no ha certificado sus procesos administrativos y mucho menos al personal que participa en ellos.
4. En la estructura administrativa municipal se cuenta con un Departamento de Información, sin embargo su página WEB es muy deficiente, ya que no se pueden obtener datos relevantes, como por ejemplo: el presupuesto de ingresos o de egresos y su desglose o la plantilla de personal, etc.

Esperar a través de medios electrónicos el desglose de la cuenta pública o cuánto fue el gasto por cada una de las direcciones que componen el aparato administrativo, es impensable.

5. Es cierto que algunas áreas han sistematizado las transacciones más elementales, pero no se ve por ningún lado un desarrollo integral en base a las Tecnologías de Información y Comunicación.
6. El gasto corriente es excesivo, la plantilla de personal que absorbe el 60% del presupuesto de ingresos, restringe de manera importante no sólo la posibilidad de invertir tanto en la profesionalización del personal administrativo, como en la adquisición de nuevas tecnologías, sino en la dotación de infraestructura municipal.
7. La gestión municipal, haciendo uso de recursos financieros, humanos y técnicos debe ser capaz de planear y procesar para los distintos sectores de la población, satisfactores de sus respectivas necesidades, tanto en lo individual como en lo colectivo, sin dejar

involucrar al ciudadano, cuya finalidad debería ser la de elaborar un plan de desarrollo municipal de acuerdo al interés de los gobernados. En Cuautitlán Izcalli, encontramos un completo divorcio entre autoridades y ciudadanía, sólo basta tratar de encontrar la conexión entre los planes y las necesidades de las diferentes comunidades.

8. En la página WEB del municipio, por ninguna parte se encuentran indicadores de gestión que den a conocer: el grado de avance, cumplimiento de los programas, metas o desempeño de los integrantes de la administración municipal, dentro de su Plan de Desarrollo.

Sin indicadores de gestión es muy difícil evaluar a un gobierno; o sea, conocer con certeza el grado de avance obtenido durante su administración, por lo tanto, tampoco es posible concluir si la atención proporcionada al ciudadano arroja beneficios objetivos.

9. Juez implacable es el ciudadano. La encuesta realizada sobre la calidad de los servicios y la atención ciudadana, ha reprobado al Gobierno Municipal en su mandato (agosto 2006 – agosto 2009).

Recomendaciones

Como se pudo apreciar a lo largo de este trabajo, las tareas pendientes son muchas, por ello es necesario encaminar una serie de acciones que contribuyan al desarrollo de Cuautitlán Izcalli. En el presente apartado se muestran las siguientes recomendaciones, que desde mi perspectiva son esenciales para el mejoramiento del municipio.

1. Anterior a un trabajo técnico, es importante realizar acuerdos políticos, ya que sin ello, es muy difícil llevar a cabo tareas que beneficien al ciudadano. Es necesario contar con todo el cabildo, quienes trabajan alrededor de diferentes comisiones, enfocadas, la mayoría de ellas a la atención ciudadana. Si los síndicos y regidores se solidarizan con el Presidente Municipal, olvidando durante ese periodo su filiación partidista, seguramente, mejorará sustancialmente la atención ciudadana. Esto es quizás, si no el paso más importante, sí el primer paso que habrá que llevar a cabo.
2. Mientras un municipio y, en nuestro caso Cuautitlán Izcalli, no cuente con equipos de cómputo y software asociado al mismo, así como personal capacitado en tecnologías modernas, no podrá proporcionar al ciudadano izcallense una buena atención.
3. Es imprescindible en un municipio como Cuautitlán Izcalli, contar con personal capacitado que cuente con conocimientos de Administración Pública, Sociología y el marco jurídico que envuelve a la Administración Municipal.
4. Mediante encuestas u otro mecanismo que nos proporcione las necesidades prioritarias de los ciudadanos, determinar sus requerimientos inmediatos y plasmarlos en el Plan de Desarrollo Municipal para darles cumplimiento lo antes posible.
5. Contar con especialistas en el manejo de Programas Estatales y Federales, ya que por medio de éstos, se pueden satisfacer muchas de las demandas ciudadanas.
6. Convencer a todos los sectores sociales, de la necesidad de participar en el desarrollo social, puesto que ello dará dividendos casi de manera inmediata. Sus aportaciones: económicas, educativas o de organización, contribuirán a generar una sociedad más participativa y por ende capital social para involucrarse en la gobernanza del municipio.
7. Iniciar, aún cuando en el Estado de México no exista la Ley, con el Servicio Profesional de Carrera, a fin de capacitar al servidor público.

- 8.** Crear el Instituto de Fomento Económico, con la finalidad de capacitar a trabajadores, orientados al mercado laboral de Cuautitlán Izcalli, debido a que se cuenta con siete parques industriales.
- 9.** OPERAGUA (Organismo Operador del Agua) es un Organismo Descentralizado, que no ha sido capaz de dotar de forma regular a toda la población de Cuautitlán Izcalli con el vital líquido. Por ello, sugiero que se solicite al Congreso Local del Estado, anuencia para que la Iniciativa Privada participe con inversión de capital, orientado a cubrir aspectos de carácter técnico para proporcionar un servicio eficiente y de calidad, con la finalidad de que el ciudadano lo pague convencido.
- 10.** De igual forma, también existe otro Organismo descentralizado; Mantenimiento de Vialidades de Cuautitlán Izcalli (MAVICI), que puede dársele un tratamiento similar al de Operagua, para que cumpla cabalmente con el objeto para el cual fue creado.
- 11.** En cualquier actividad es de suma importancia saber cómo empiezas y cómo terminas, por eso se recomienda, al inicio de toda administración valorar en qué condiciones dejó el Gobierno saliente la Administración Municipal. Y a lo largo de los siguientes tres años construir los indicadores de gestión que permitirán al ciudadano y a los analistas conocer el Estado de la misma, así como evaluar su desempeño.
- 12.** Interactuar cotidianamente con el ciudadano, con la finalidad de descubrir sus necesidades más apremiantes y asimismo hacerlo partícipe de las soluciones y, más aún, buscar que los núcleos con mayor poder adquisitivo colaboren en la solución de sus problemas.
- 13.** Es muy importante generar Indicadores de Gestión para mostrar a la ciudadanía la calidad de trabajo que se está desempeñando

ANEXO

SONDEO SOBRE ATENCIÓN CIUDADANA EN CUAUTITLÁN IZCALLI

1.- ¿Conoce la ubicación de las oficinas municipales que atienden al público en el Municipio de Cuautitlán Izcalli? 1=sí, 2=no, 3=no me acuerdo.

2.- ¿Cómo considera los servicios que presta el municipio? 1=bueno, 2=regular, 3=malo. _____

3.- ¿Del 1 al 10, cómo calificaría la atención que recibe por parte de los servidores públicos municipales?, siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta.

4.- ¿Cuál es el trámite que más rápido ha realizado en las oficinas del gobierno municipal y cuánto tardó éste? _____

5.- ¿Cuál ha sido el trámite más lento y cuánto tardó?

6.- ¿Conoce los procedimientos para realizar los trámites administrativos en las diferentes áreas? 1=sí, 2=no. _____

7.- ¿Ha necesitado usted servicios de emergencia (incendio, denuncia de un delito, ayuda médica, etc.) por parte de la Administración Municipal? 1=sí, 2=no.

8.- Si es así, ¿la respuesta ha sido rápida y oportuna?=1 o ¿lenta y a destiempo?=2

9.- ¿Cómo considera la difusión de los servicios que presta el gobierno municipal? 1=excelente, 2=buena, 3=regular, 4=mala. _____

10.- ¿Los servidores públicos municipales son amables al cumplir su trabajo? 1=sí, 2=no. _____

11.- ¿Considera capacitados a los servidores públicos municipales que le han atendido? 1=sí, 2=no. _____

12.- ¿Del 1 al 10, qué calificación les pondría en cuanto a cortesía y eficiencia?

13.- ¿Conoce el portal de Internet del municipio? 1=sí, 2=no. _____

14.- De ser así, ¿qué tan útil le ha resultado? 1=muy útil, 2=regular, 3=no me ha sido útil. _____

Bibliografía

Aguilar, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

Cejudo Guillermo M., Ríos Cázares Alejandra, *La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal*, reporte de investigación del proyecto CIDE-Hewlett, La Estructura de la Rendición de Cuentas en México, disponible en http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/documentos/Cejudo-RiosCazares_Rendicion_de_cuentas_en_municipios.pdf (acceso: octubre, 2010).

Diccionario de la Real Academia Española, disponible en buscon.rae.es/drae

El Municipio Mexicano, disponible en www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/municipio_mexicano.pdf apartado “Publicaciones” (acceso octubre 2010).

Gobierno Electrónico en México Gil, José Ramón, Mariscal Judith y Ramírez Fernando, disponible en www.conectarimporta.org/telecom/wp-content/uploads/2010/06/e_gob_en_mex.pdf

Gómez, Morín Manuel, *La Democracia en México*, Jus, México, 1962.

López Ayllón, Sergio, Merino Mauricio, (2010) *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, disponible en: www.rendiciondecuentas.cide.edu, (acceso octubre, 2010).

Marshall, T. H. *Ciudadanía y Clase Social*, Editorial Losada, Buenos Aires.

Olson, Mancur *Bills Left on the Sidewalk: Why some Nations are Rich, and Others Poor*, *Journal of Economic Perspectives*, 1996.

Pardo, María del Carmen, *Modernización Administrativa en México: 1940-2006*, 1ª. Impresión, Colegio de México/INAP, México, 1995.

Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina*, México, 2002.

Paulo VI, Encíclica *Populorum Progressio*, El Vaticano, 1967.

Putnam, R.D. “Bowling alone: America’s declining social capital”. *Journal of Democracy*, 1995.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2008, México.

Wences Simon, María Isabel, Teoría social y política de la Ilustración Escocesa, Plaza y Valdés, 2008.

Ziccardi, Alicia, Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004.