



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES**



**MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS. ESTUDIO DE CASO  
TULTITLÁN ESTADO DE MÉXICO.**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL GRADO DE**

**LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA:**

**GARCIA ROMERO ALEJANDRA**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS**

**MÉXICO DF. 2012**



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**

A mis padres, Alejandro García Gutiérrez y María del Carmen Romero González por su apoyo incondicional, por su confianza, por ser ejemplo de vida y por estar siempre conmigo. Deseo expresarles mi respeto y admiración.

A mi hermano Israel García Romero y Jaquelin Sánchez por estar al pendiente y por el apoyo brindado.

A mi profesor Ramiro Carrillo Landeros, por su dedicación y apoyo en el asesoramiento de la presente tesis, por recordarme que la constancia es una de las características del científico social.

A mis tíos, Jaime García Peguero y Rosa María Romero González, gracias por su apoyo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

<b>INDICE</b>	<b>Pág.</b>
Introducción	I
<b>Capítulo 1 Marco Teórico</b>	<b>1</b>
1.1 Estado	1
1.2 Gobierno	3
1.3 Administración Pública	6
1.4 Estado Mexicano	8
1.5 Administración Pública en México	11
1.6 Tipología Municipal	14
1.7 Integración del municipio	17
1.8 Modernización administrativa	20
1.9 Presidente municipal	21
1.10 Control y Evaluación	22
1.11 Contraloría municipal	23
1.12 Síndico	25
1.13 Mecanismos de participación ciudadana	25
1.14 Referéndum	28
1.15 Plebiscito	29
<b>Capítulo 2 Diagnóstico</b>	<b>30</b>
2.1 Falta de continuidad en programas	30
2.2 Profesionalización de los servidores públicos	33
2.3 Falta de ética del servidor público	36
2.4 Corrupción	39
2.5 Falta de transparencia	41
2.6 Insuficiente rendición de cuentas	45
2.7 Escasa participación ciudadana	49
2.8 Dificultades internas. Sin claridad en atribuciones, sindico- contraloría	52
2.9 Lealtades contralor- presidente	56
<b>Capítulo 3. Pronóstico</b>	<b>59</b>
3.1 Uso ineficiente de recursos públicos	59

3.2 Obras inconclusas	62
3.3 Deficiencias en el servidor público	64
3.4 Opacidad	67
3.5 Impunidad	71
3.6 Improvisación/ gobierno sin responsabilidad	74
3.7 Falta de compromiso con la sociedad	77
3.8 Escasa cooperación de la sociedad	80
3.9 Gobierno sin colaboración interna	82
3.10 Contraloría interna deficiente	85
<b>Capítulo 4. Propuesta</b>	<b>89</b>
Para reformar al gobierno	
4.1 Reelección del presidente municipal	89
4.2 Ampliación del periodo municipal	90
4.3 Ampliación del periodo municipal (a 4 años)	91
4.4 Ampliación del periodo municipal( a 6 años)	92
4.5 Evaluación de planes y programas	92
Para reformar a la administración	
4.6 Implementación del Servicio civil de Carrera	93
4.7 Ingreso	93
4.8 Desempeño y permanencia	95
4.9 Capacitación	95
4.10 Reforzar valores	96
4.11Control gubernamental	98
4.12 Clasificación de tipos de corrupción, formas de combatirla	101
4.13 Actualización de portales municipales	104
4.14 Modificación al reglamento de participación ciudadana	107
4.15 Difusión del derecho de participación	109
4.16 Contraloría social	110
4.17 Reformas a la contraloría municipal	115
<b>Conclusiones</b>	<b>119</b>
<b>Glosario</b>	<b>126</b>
<b>Bibliografía:</b>	<b>127</b>

## **INTRODUCCIÓN**

Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hay 3 niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, en éste último se debe dar un mayor acercamiento con la población en tiempo real, pero en su mayoría no desarrollan capacidades de respuesta, pues con todo y el artículo 115 constitucional no cuentan con un marco jurídico sólido. Su fragilidad da pie a diversos conflictos, como la falta de continuidad en planes y programas o escasa profesionalización y rendición de cuentas, ocasionados por la ausencia de un órgano autónomo capaz de controlar, evaluar y sancionar las desviaciones, abusos y corrupción.

Los estudiosos de las Ciencias Políticas y la Administración Pública, como los que serán abordados en el presente trabajo, son capaces de analizar los fenómenos políticos, económicos, sociales, administrativos y culturales para entender y dar solución a los problemas que aquejan a la sociedad. El presente trabajo plantea alargar el periodo de las administraciones municipales y la reelección como un medio de sanción o recompensa. Así como la autonomía de la contraloría respecto a la presidencia municipal para controlar, evaluar y sancionar sus logros, desviaciones y resultados sin ningún impedimento legal.

La modernización administrativa de los municipios es un tema que compete a la Política y Administración Pública, ciencias sociales que ubican al municipio como unidad base social, económica, territorial y política de gobierno. Esta visión permite entender la importancia que tiene el quehacer municipal en la sociedad, al considerar a este objeto de estudio desde perspectivas éticas, sociales, políticas, económicas y culturales que dan cuenta de la necesidad de una administración pública municipal más eficiente y eficaz.

En muchos de los municipios no se entiende ni acepta la modernización y por lo tanto no son capaces de servir a la sociedad de forma eficiente. La aportación personal de la investigación es analizar a la modernización administrativa como una necesidad y compromiso que deben adquirir los gobiernos municipales, sobre todo en los municipios conurbados, los cuales, por sus características, lo deben

hacer más rápidamente e iniciarse a partir del enfoque jurídico, estructural y funcional que darán las bases para iniciar un proceso conjunto.

El primer análisis debe ser el jurídico, ya que debe revisarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes orgánicas municipales y los reglamentos internos de la Administración Pública Municipal, con énfasis en la Presidencia, la Contraloría municipal, la continuidad de programas, la duración y la reelección del periodo presidencial municipal. Se debe iniciar con este tipo de estudio ya que las leyes son las que marcan los lineamientos para poder actuar, el análisis permitirá ubicar qué elementos deben reformarse y de ese modo buscar un encuadre legal para la solución planteada.

Es necesario un análisis estructural- funcional que permitirá ubicar qué elementos entorpecen la acción local y presentar alternativas orientadas a resolver la insuficiencia de la evaluación y el control, promover y en su caso modernizar a la Contraloría Municipal, pues si se somete a este tipo de análisis se podrá detectar que desde su composición y atribuciones no se puede actuar de una manera eficiente.

La originalidad recae en conjuntar las reformas que modificarán dos <<instituciones>> clave, la presidencia y la contraloría municipal, además de considerar otros elementos que puedan dar una reforma integral. En el caso de la presidencia municipal ésta es contemplada, ya que por medio de esta figura se ejecutan las acciones de la Administración Pública, es importante tomarla en cuenta ya que con base en ella se puede generar la ejecución de buenos proyectos y más con incentivos tales como la reelección. Sin embargo, el presente trabajo también considera la posibilidad de que se generen abusos e involucra mecanismos de democracia directa como el referendo y plebiscito.

La Contraloría Municipal, es un órgano que por su función, juega un papel clave en la modernización de los municipios, sobre todo porque de acuerdo con la Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2008 (ENGOB-8) trabajo realizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Secretaría de Función Pública, las evaluaciones realizadas parecen más un modo de expiar culpas que de asumir compromisos, además la urgencia para modernizarlos es

porque es el único mecanismo con el que cuenta el municipio para la rendición de cuentas.

La mayor parte de los escritos que hablan del tema se encuentran en artículos de revistas de la biblioteca de la UNAM los cuales plantean reformas municipales o la necesidad de desarrollo local, en el caso de la contraloría y de la presidencia municipal existen 4 artículos publicados en revistas como “Política y Gobierno” y “Hacienda Municipal” En los registros de tesis de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM, hay 86 registros de tesis que hablan acerca del municipio, en temas diversos como fortalecimiento del municipio o participación ciudadana y hay 10 tesis que plantean el papel de la contraloría.

La mayor parte de los municipios urbanos del Estado de México tienen la necesidad de modernizarse administrativamente, ya que actúan en un ámbito socio-económico importante debido a su cercanía con el Distrito Federal, además en los últimos años aumentó la presión de la población hacia los gobiernos municipales. En este contexto es importante la capacidad de respuesta que pueda generar el ámbito municipal para atender las demandas ciudadanas, sobre todo porque la prestación de servicios públicos no es de calidad y la sociedad no tiene modo de premiar o castigar a su gobernante. Cuando se da el cambio de gobierno en la presidencia municipal, ocurren dos situaciones que son clave para entender la urgencia que debe existir para modernizar a los municipios.

La corrupción es un aspecto presente en la Administración Pública, de acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, el Estado de México es uno de los estados más corruptos, las causas de esta situación son diversas y se pueden explicar por falta de valores, razones históricas, ausencia de un órgano capaz de sancionar efectivamente y falta de compromiso de los gobiernos con la sociedad. Cuando el presidente municipal termina su periodo de gobierno y fue corrupto o incurrió en desviaciones, difícilmente puede ser castigado, debido a que la contraloría municipal pese a que tiene atribuciones para sancionar a los ex presidentes municipales, la mayor parte de esas sanciones no se concluyen.

La mayor consecuencia que puede padecerse es la publicación de los excesos, un ejemplo es lo ocurrido con el actual presidente municipal de Ecatepec de Morelos

en el Estado de México, en el que se han dado pruebas de que se hizo millonario debido a su cargo y aún no se le castiga, esto tiene un costo político pero sólo para su partido. Es aquí donde se encuentra el verdadero compromiso de los gobiernos, ya que lo importante para un presidente municipal es quedar bien con la dirigencia de su partido pues de él depende su futuro político. Esta situación refleja el poco compromiso que algunos presidentes municipales generan con la sociedad.

Entre sociedad y gobierno debe haber una relación acorde con la era de la postmodernidad otorgándole a la sociedad la capacidad de decidir, por medio de su voto y de una auténtica participación ciudadana, si quiere o no quiere reelegir a su gobernante. Ese medio es una herramienta que ayuda a que el presidente municipal sea castigado o premiado por su acción en el gobierno, incrementa su compromiso con la sociedad y pierde importancia rendir cuentas solamente al partido político al que pertenece.

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los ayuntamientos deberán renovarse cada 3 años, este periodo de gobierno es corto, para empezar limita al presidente municipal ya que con esta duración sólo aplicará programas de corto o mediano plazo, cuando se sabe que para dar solución a la mayor parte de los conflictos se necesita una planeación de largo plazo, con lo cual evitaría que muchos programas queden inconclusos.

Son graves las carencias municipales en cuanto a diagnósticos económicos, sociales, definición de objetivos, estrategias, especialización de las áreas de la Administración Pública así como la concertación con los grupos políticos, económicos y sociales del lugar. Por lo general la discusión y aprobación de las acciones del ayuntamiento en sesión de cabildo son insustanciales y formalistas en exceso, por ello no han hecho nada tangible y cuando adquieren oficio buena parte de su gobierno ya transcurrió.

Algunos gobiernos municipales si logran terminar los programas, pero basta con que se termine su periodo para que la administración siguiente rompa con esa continuidad. En otros casos los ayuntamientos no llegan a concluirlos, porque no participan en su elaboración ni son compromiso de su gestión. Por eso se explica

que en municipios como Tultitlan de Mariano Escobedo en el Estado de México, que de 35 localidades, 15 no cuenten aún con los servicios como pavimentación o 2 localidades no cuenten con agua potable.

Existe el riesgo de que al ampliar el periodo presidencial y al permitir la reelección predominen los cacicazgos o grupos de interés, los cuales ya de por si existen, es por eso que a la par de estas modificaciones, se necesita incorporar en la Constitución el referendo y el plebiscito, como estas dos formas de participación ciudadana utilizada en las democracias directas y que han sido de gran utilidad en países como Francia. Estas herramientas ayudan a generar un mayor compromiso, no sólo para la parte gubernamental, al tener que hacer las cosas bien si quiere ser reelegido, sino para la sociedad que debe actuar con conocimiento de lo que ha hecho su gobierno, es decir, una sociedad que deba informarse para intervenir en cuestiones que directamente le afectan.

La presente investigación tiene como propósito comprobar la validez de una hipótesis central: La aplicación de reformas a la presidencia y a la contraloría municipal, permitirá mejorar la acción de los municipios, al otorgarle a la sociedad los instrumentos para que el presidente municipal adquiera un mayor compromiso político, económico y social permitiendo que desde su administración se corrijan los abusos, reforzando el papel de la Contraloría Municipal.

Así como la comprobación de dos hipótesis derivadas, la primera: La ampliación del periodo presidencial municipal por lo menos a cuatro años, junto con mecanismos que inhiban cacicazgos y el predominio de grupos de interés, servirán para dar continuidad a programas municipales y generar un mayor compromiso de los gobernantes con la sociedad y la segunda: Dotar de profesionalización, independencia y redefinir las atribuciones de la contraloría municipal a la luz de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, permitirá corregir las desviaciones, los abusos y sancionar los actos de corrupción en la Administración pública municipal.

El trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero parte de los conceptos generales a los particulares, iniciando desde las acepciones del Estado, gobierno y administración pública, elementos que se ubicaran en el caso Mexicano y que

llegan hasta la unidad base de organización política, administrativa y territorial que representa el municipio. Se ubican características del gobierno municipal, sobre todo los relacionados a la presidencia y contraloría.

En el segundo capítulo se abordarán las causas como la falta de varios elementos como la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, ética y continuidad de los programas municipales, así como los elementos legales que entorpecen la acción gubernamental, enfatizando en el corto periodo de la presidencia y en la acción que realiza la contraloría municipal de control, supervisión y vigilancia de recursos y servidores públicos.

En el tercer capítulo se identificarán los escenarios que describen las probabilidades tendenciales, considerando en su mayoría dos escenarios el primero: que explica una tendencia que repite los mismos patrones que el escenario actual y el segundo: que desarrolla un escenario negro que describe una situación peor, localizando cómo son afectados los aspectos económicos, políticos y sociales.

El cuarto capítulo es el modelo propositivo en el que se estudian diferentes alternativas como la reelección del presidente o la ampliación del periodo municipal, reconociendo las ventajas y desventajas que tiene cada una, así como los mecanismos políticos, jurídicos, sociales y administrativos que pueden aprovecharse y modificarse para garantizar un mejor quehacer gubernamental. Además se retoman algunas propuestas y estudios que realizan algunas revistas especializadas, institutos y centros de investigación.

Finalmente se encuentran las conclusiones donde efectivamente se comprueba la veracidad de las hipótesis, ya que es necesario la aplicación de reformas que faciliten el desempeño de la contraloría y la presidencia municipal, acompañado de instrumentos que le permitan a la sociedad exigir un mayor compromiso con sus autoridades y corregir los abusos en los que incurra la administración pública municipal.

## Capítulo 1. MARCO TEÓRICO

El objetivo del capítulo 1 es dar las definiciones principales del campo de estudio, utilizando un método deductivo que parte de conceptos generales como Estado, Gobierno, Administración Pública y su posterior contextualización al caso mexicano, para luego abordar al municipio como unidad base territorial y de organización política y administrativa. Se localizan las características del municipio de Tultitlán, las normas que regulan su actuación y se explica el concepto de modernización administrativa que ayudará a mejorar principalmente la actuación en la presidencia y contraloría municipal.

### 1.1 Estado

El concepto moderno de Estado, se entiende como el poder político organizado en función de la población que habita en un territorio, el cual al delimitarse asegura una política interna orientada a mantener la seguridad social y la política externa que sostiene la independencia respecto a otros mediante una estructura jurídica y de gobierno, que son el conjunto de instituciones manejadas para procurar el fin común, es decir, su conservación. A lo largo de la historia se han dado diferentes concepciones, es necesario abordarlas ya que de acuerdo con Hegel la historia humana debe entenderse por medio de la historia de los Estados, ya que ésta es la realización de la voluntad social.

Los griegos tenían en su concepción de Estado a la Polis Griega, la cual era la denominación que le daban a las ciudades. En la República (res pública, o de la cosa pública) de Platón, se pretendía dar las bases para una ciudad justa "...A menos que los filósofos no gobiernen los Estados, o aquellos que hoy se llamen reyes y soberanos no sean verdadera y seriamente filósofos [...] no hay remedio para los males que desoían a los Estados...." <sup>1</sup> Aristóteles determinó los elementos en que debe constituirse la ciudad, que es por medio de esta virtud política, una constante búsqueda por el justo medio, lo ideal o lo conveniente.

---

<sup>1</sup> Platón. La República o de lo Justo, México, Porrúa S.A. DE C.V., 2007, p. 124.

En la polis griega, se denotaron elementos importantes del Estado, como la justicia, la población y el territorio, para Hegel ahí se realizó la completa conciencia de la unión de opuestos, ya que el individuo renuncia a su libertad con el fin de entregarla a una autoridad. La siguiente idea del Estado puede encontrarse en Roma, la contribución es el Derecho Romano, es la etapa donde la moral se convierte en ley, se da el desarrollo, la conciencia de la responsabilidad y el respeto a la ley. Surgió la figura del *civis romanus* (o ciudadano romano) lo cual otorgó el elemento de identidad y representación.

El derecho romano fue importante, en la medida en que dio el elemento de la ley, muchas de las definiciones del Estado son en torno a la sociedad que vive bajo leyes, ya que éstas regulan las relaciones entre la población y sirven para mantener al Estado, autores como Locke, Rousseau, Hobbes y Montesquieu son representativos de los liberalistas clásicos quienes, dicen que la libertad debe ser limitada por las leyes y sólo existe cuando el Estado la impone, establecen una relación individuos- leyes donde los individuos son independientes entre individuos pero dependientes del Estado.

El concepto moderno de Estado es atribuido a Maquiavelo, por ser el primero en que separó la política de la ética y las concepciones místicas, con ello no involucró a la ética como ese estudio del deber ser, de lo bueno, esta separación permitió describir al Estado como es y su forma de actuar no como debería ser, además incluyó aspectos como las funciones y cualidades del príncipe pero visto desde el poder. Los principados o Estados deben contar con poder, leyes, orden interior y buenos amigos en el exterior.

Otra visión del Estado, fue dada por Marx que junto con Engels crearon el materialismo histórico, donde es visto como una superestructura, en la que la sociedad es la estructura básica y se formó por las relaciones sociales y económicas prevalecientes, es un factor de orden que sirvió para cohesionar una formación socioeconómica que se encuentra dividida en clases. "Aquí aparece expresada con plena claridad la idea fundamental del marxismo en cuanto papel histórico y a la significación del Estado, que es el producto y manifestación del

carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden objetivamente, conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables.”<sup>2</sup>

Autores como Hans Kelsen abordan al Estado sólo desde un punto de vista; sin embargo, es importante considerarlo porque incluye su estructura jurídica “El Estado es un orden coactivo de la conducta humana; y una vez demostrado – como lo ha hecho también aquella teoría- que este orden coactivo no puede ser un orden diferente del jurídico, porque en una comunidad no hay ni puede haber sino un solo orden coactivo constitutivo de la misma...”<sup>3</sup> de esta característica de hacerse obedecer se puede incluir a Weber para quien el Estado debe tener poder de coerción, institucional, legítimo, efectivo y soberano, de ahí la idea de que le corresponde el monopolio legítimo del uso de la fuerza.

En la sociedad moderna el Estado implica un orden constituido, un sistema de coerción que permita la vida colectiva e individual, la determinación de reglas de juego, un sistema de autoridad y obediencia y una división de poderes. “Es cierto que en su naturaleza participan la fuerza, la coacción, la violencia y la idealidad, la abstracción, la normatividad; pero sólo podremos explicarnos esta ambigüedad si lo entendemos como una institución que aparece en un momento dado de la evolución histórica de la sociedad y gracias a las condiciones económicas, sociales, culturales, etcétera que dicha evolución entraña”.<sup>4</sup>

## 1.2 Gobierno

Etimológicamente gobierno proviene del griego *kiberman* que significa conducir y del latín *gubernaculum* que significa timón. El gobierno es el conjunto de órganos directores, a través del cual se expresa el poder estatal, tiene como objeto el manejar la vida colectiva, “Luego, ¿qué es el gobierno? Un cuerpo intermediario

---

<sup>2</sup> Lenin. El Estado y la revolución, México, Política S.A. DE C.V. 2002 p.17

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho, México, Gernika 2000 p.87

<sup>4</sup> Pantoja, David, Reflexiones en torno a una teoría del Estado, En VARIOS Lecturas en Sociología y Ciencia Política. Ed. J. Sánchez Azcona, México, UNAM, 1975, p. 162.

establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política.”<sup>5</sup> Entre los elementos que lo caracterizan es el mundo politizado, el cual se refiere a las acciones que el gobierno como institución y como administrador debe tomar, el segundo punto es la toma de decisiones por medio de lo público, la tercera es la ideología ya que a todo gobierno le corresponde una, los intereses, los valores y la legitimidad entendida como la correspondencia de los valores de la sociedad con los del Estado, los procedimientos, la representación y los resultados pueden ser las formas en que se refleja la legitimidad.

Cada uno de los elementos anteriores refleja la forma de gobierno. “... el individuo es partícipe de la creación de forma de gobierno, así como subordinado de la voluntad del Estado establecida en su ordenamiento jurídico.”<sup>6</sup> De acuerdo con Karl Deutsch el gobierno funciona como timón ya que dirige y controla la administración de la maquinaria del Estado y se alinea bajo ciertos planes y objetivos que le permiten mantener el estado de cosas, ello basado en la administración de desórdenes. El gobernar implica eficacia en el ejercicio, eficiencia y corresponsabilidad, es decir, sociedades que se dejen gobernar, la política supone principios para que el tejido social pueda gobernarse.

Existen características que identifican al gobierno y lo diferencian de otro tipo de instituciones, algunos autores lo manejan como el carácter del gobierno o el fin de lo público. “En términos amplios, la función y la actitud gubernamental tiene al menos tres aspectos complementarios que diferencian al gobierno de todas las instituciones y actividades: amplitud de alcance; impacto y consideración; contabilidad pública; carácter público. Ninguna institución no gubernamental tiene la amplitud del gobierno”<sup>7</sup> es decir la índole de los asuntos que trata el gobierno, ya que es la personalización de la autoridad, la dirección de la maquinaria del Estado y persigue un fin público.

---

<sup>5</sup> Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social, México, Porrúa S.A. DE C.V., 1992, p.31

<sup>6</sup> Heller, Herman, Teoría del Estado, México, FCE, p. 39

<sup>7</sup> Waldo, Dwight, Administración Pública, México, Trillas, 1985, p. 80

Para el ejercicio, equilibrio y control del poder es necesario que se divida “Todo se habría perdido si el mismo hombre, o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas; el de dictar leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares”<sup>8</sup> desde el punto de vista formal la división queda como poder ejecutivo, el cual es el encargado de ejecutar, el legislativo “...debemos tener en cuenta que en la actualidad el Poder Legislativo ya no es sólo, como algunos piensan, un creador de la ley o reglamentador técnico [...] es decir, que paulatinamente las funciones legislativas han pasado al Ejecutivo debido al crecimiento de éste, así como a la tecnificación de las disposiciones legislativas...”<sup>9</sup> y el judicial que interpreta y hace respetar las leyes, de acuerdo con la relación entre los primeros dos, se determina el tipo de gobierno, el cual puede ser presidencial o parlamentario.

“El *gobierno*, constituido por un conjunto de *instituciones* legítima y legalmente establecidas (precisamente por las elecciones), se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del *Estado*. Si esto es cierto, habría de aceptar que todos los entes gubernamentales son públicos, esto es, pertenecen a la colectividad y realizan su función a favor de la misma. Dicho de otra manera, la *función pública* (estructurada en las tres ramas clásicas del *poder*: legislativa, judicial y ejecutiva, a las cuales es preciso administrar adecuadamente en torno a propósitos comunes), requiere de la disciplina administrativa pública para planear, organizar, dirigir y controlar la acción del *gobierno* en un territorio o en sus parcialidades (municipios, entidades federativas y federación, según sea el caso).”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Montesquieu, Del espíritu de las leyes, México, Porrúa S.A. DE C.V., 1971 p.

<sup>9</sup> Pedroza, Susana, El control del Gobierno: Función del “Poder Legislativo”, México, INAP, p. 22

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1200/4.pdf> Consultado septiembre, 2011

<sup>10</sup> Castelazo, José, Administración Pública: Una visión de Estado, México, INAP, 2010, p.11

### 1.3 Administración Pública

Ad, es prefijo que significa con intensidad y ministrare o ministerio que significa servir, la palabra administración significa servir con intensidad. La administración pública es el conjunto de instituciones que conforman una estructura operativa con una función pública al servicio de la sociedad y en nombre del gobierno, debe ser tratada desde diferentes puntos de vista, una de ellas es por medio de la ciencia, ya que se define como un conjunto de conocimientos sistemáticamente estructurados. “La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad cuenta en su haber con pergaminos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado”<sup>11</sup>

En la actualidad existen muchas instituciones que imparten la ciencia de la administración pública, como el ECLAP (Escuela de administración pública de Castilla y León) el cual es un centro de formación de servidores públicos, que se orientan a la investigación y al estudio de materias y técnicas de la administración pública. También existe la Escuela Superior de Administración Pública de la Universidad estatal de Moscú, la cual es miembro de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (IASIA) y del grupo europeo de la administración pública, por su parte Corea del Sur en Seoul National University cuya creación ha contribuido al progreso económico y político en el último siglo, cuenta con una escuela de postgrado en la que se imparte la administración pública y la ENAP (L'Université de l'administration publique) de Quebec, la cual es una universidad cuya misión es contribuir al desarrollo de la administración pública tanto en el campo de conocimiento como en la práctica.

El fin de enlistar las instituciones que imparten la administración pública es dar cuenta de la importancia que tiene esta ciencia en diferentes países y es que “La administración pública es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en

---

<sup>11</sup> Guerrero, Omar, La Teoría de la Administración Pública México, Harla, 1986, p. 2

acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, es tan vieja como el gobierno mismo...”<sup>12</sup> por eso muchos países dan gran peso a su estudio y consecuente profesionalización de servidores públicos, reflejándose desde la formación de los estudiantes, quienes adquieren en estas Instituciones conocimiento teórico y práctico.

“La Ciencia de la Administración puede ser un instrumento científico que permita, en forma fundada, aportar conocimientos interdisciplinarios a nuestras organizaciones administrativas públicas, así como de sus problemas y sus posibles alternativas. Como campo de estudio tiene una materia que busca su propia ubicación dentro de las ciencias sociales y reclama para sí una independencia interdisciplinaria.”<sup>13</sup> La interdisciplinariedad en la administración pública supone la existencia de un conjunto de disciplinas con las que debe tener conexión, gracias a esta característica, se tiene la oportunidad de ver los problemas de una forma integral.

Algunos autores manejan la administración como una combinación entre ciencia y arte, que no es otra cosa que entender a la ciencia como teoría y al arte como práctica. “Administrar, como otras prácticas [...] es un arte, un saber práctico (el know-how). Consiste en hacer las cosas de acuerdo con las condiciones de una situación. Ahora bien, los administradores trabajan mejor si aprovechan los conocimientos administrativos organizados. Estos conocimientos constituyen una ciencia.”<sup>14</sup> Algunas otras definiciones describen a la administración pública como estructura, actividad o proceso, ya que la ubican dentro de la estructura gubernamental del Estado.

---

<sup>12</sup> Woodrow, Wilson, Estudio de la Administración Political Science quarterly, vol. 2, 1987, p.p. 197-222, Abriindged en Waldo Dwight. Op. Cit., p. 85

<sup>13</sup> Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. México, Plaza y Valdés, 2001, p.p.116-117

<sup>14</sup> Koontz, Harold et. al. *Elementos de administración Un enfoque internacional*, México, McGraw-Hill, 2007. p. 10

## 1.4 Estado Mexicano

Existen diferentes clasificaciones de los elementos constitutivos del Estado; sin embargo, se considera que se dividen en dos grupos principales; los elementos materiales o esenciales y los formales o determinantes, entre los materiales se encuentran el territorio, la población y el derecho y los determinantes es el poder y la soberanía. Para explicar el caso Mexicano es necesario remitirse a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos “La constitución reconoce los elementos o supuestos del Estado. Por lo que se refiere al territorio éste aparece como una propiedad del Estado, un derecho real público que tiene su origen desde la época de la colonia en la constitución del real patrimonio.”<sup>15</sup>

El territorio del Estado Mexicano se integra por una superficie continental y una marítima, en el capítulo II de la Constitución, “De las partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional” se establece en el artículo 42 que componen la federación: las islas, arrecifes, cayos en los mares adyacentes, las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, la plataforma continental, las aguas de los mares territoriales y el espacio situado sobre territorio nacional. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la superficie continental e insular cuenta con 1, 964,375 km<sup>2</sup>

La población es definida por el Consejo Nacional para la Población CONAPO como el conjunto de personas que habitan en un territorio, en el artículo 30 de la Constitución dice que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. De acuerdo con el censo de población y vivienda 2010 del INEGI la población total es de 57 millones de mujeres y 55 millones de hombres. En el artículo 33 constitucional también considera a los extranjeros, los cuales por el solo hecho de residir en territorio mexicano tendrán derecho a las garantías individuales que otorga el capítulo I de la Constitución, los extranjeros residentes en México suman 961,121 habitantes.

---

<sup>15</sup> Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, Porrúa S.A. DE C.V., 1988, p. 333

La población mexicana cuenta con elementos culturales, ideológicos, históricos, sociales, económicos y políticos que le dan una identidad, el mimetismo, la creatividad, la solidaridad, la corrupción son algunos elementos que se encuentran arraigados en la población desde tiempos de la conquista y que se han ido reforzando a lo largo del tiempo, el mexicano es la fusión de dos culturas, mismas que son negadas "...El mexicano no quiere ser ni indio ni español. Tampoco quiere descender de ellos. Los niega. Y no se afirma en tanto que mestizo sino como abstracción: es un hombre [...] Es pasmoso que un país con un pasado tan vivo, profundamente tradicional atado a sus raíces, rico en antigüedad legendaria si pobre en historia moderna, sólo se conciba como negación de su origen"<sup>16</sup>

La negación a los españoles se refleja en el lenguaje, la comida o las imágenes religiosas, estos elementos no son tomados de la forma original, por lo contrario han sido combinados, modificados y adoptados de una forma distinta. La negación a los indígenas es observada por medio de la discriminación, quienes han padecido el maltrato y el trato desigual por propios mexicanos, al grado de convertirse en un obstáculo para ejercer sus derechos. La mexicanidad descrita por Octavio Paz es una constante negación y ruptura, lo cierto es que el mexicano asumiéndose como mestizo estableció desde tiempos de la conquista elementos que hasta en la actualidad lo definen.

El escritor Enrique Serna dio diversas percepciones de lo mexicano, de su actuación y de sus características "...La mitad de los mexicanos ha nacido para robar a la otra mitad, y esa mitad robada, cuando abre los ojos y reflexiona, se dedica a robar a la otra mitad que le robó antes [...] La corrupción empieza desde el gobierno y de ahí se escurre hacia abajo como una cascada"<sup>17</sup> describe elementos que definen a la política como el arte de comprar y vender favores y localiza a la colonia como este periodo de la historia mexicana que empieza en el siglo XVI y que se caracteriza por la combinación de dos culturas.

---

<sup>16</sup> Paz, Octavio. El laberinto de la soledad, México, FCE, 2004, p. 96

<sup>17</sup> Serna, Enrique. El seductor de la patria, México, Planeta, S.A. DE C.V., 2004, p.296

Gran parte de los cambios se pueden impulsar o detener por la cultura y por las estructuras de poder existentes en un país “Entre todas las fuerzas económicas, la iglesia es la que más contribuye al estancamiento social...”<sup>18</sup> Hasta el día de hoy la iglesia sigue siendo un factor de injerencia en asuntos políticos y un factor de rezago, ello sumado a la imperiosa necesidad de la población de contar con un tlatoani o su sentimiento individualista, son elementos que coadyuvan a preservar el status quo. Los tlatoanis se ven reflejados en diferentes periodos de la historia, la presencia de héroes o villanos en los libros es un reflejo de la incapacidad por asumir responsabilidades, este aspecto se ve reflejado en las obras de Rodolfo Usigli quien es uno de los autores que reflexiona acerca de la cultura mexicana.

El individualismo, de acuerdo con Salvador de Madariaga es resultado de la historia de los hombres que conquistaron América, ya que la hazaña de la conquista fue resultado individual y no de toda la nación española, para él este espíritu individual fue heredado a la cultura criolla en México, hasta ahora el individualismo se puede ver reflejado en diferentes aspectos, por ejemplo, no es casualidad que en competencias internacionales sólo se gane en deportes individuales, ello es resultado de una cultura heredada y reafirmada.

Para Samuel Ramos, filósofo mexicano quien abordó el aspecto de la cultura visto desde el punto de vista psicológico e histórico, hace un análisis de la cultura mexicana, la cual está condicionada por la estructura mental, uno de los elementos que menciona es la imitación utilizada como un mecanismo psicológico de defensa, es decir los mexicanos imitan por el temor de ser juzgados tal como son, este aspecto lleva a otro sentimiento que menciona Samuel Ramos, el complejo de inferioridad, lo cual se ve reflejado en la preocupación por afirmar una personalidad, que continuamente crea y niega.

Otro elemento del Estado Mexicano es la soberanía, entendida por Felipe Tena Ramírez con dos características, la independencia respecto a las relaciones internacionales y la segunda como supremacía que se ejerce al interior, en la Constitución queda establecida en los artículos 39, 40 y 41, donde se establece

---

<sup>18</sup> *Ibidem.* p. 297

que reside en el pueblo, el cual tiene el derecho de modificar la forma de gobierno, "... se afirma que los estados miembros de la Federación no son soberanos sino autónomos, entendiendo la autonomía como la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades del estado para regir sus intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios, en el ejercicio de las facultades que se reservaron, por siempre sobre la base del respeto de las normas superiores, esto es, las federales."<sup>19</sup>

### 1.5 Administración Pública en México

"La administración pública, como es sabido, está integrada por un conjunto de normas, estructuradas y procedimientos a través de los cuales, se generan los bienes y servicios que la sociedad demanda del gobierno [...] el gobierno se integra por instancias independientes, pero vinculadas entre sí, que se conocen como poderes y niveles."<sup>20</sup> La administración pública federal queda establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 90, el cual dice que es centralizada y paraestatal, además señala que se regirá por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se indican las bases para organizarla.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consta de 3 títulos con 56 artículos: De la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal respetivamente, además de 6 artículos transitorios, se establece la organización y las atribuciones de cada una, se indica que la presidencia de la república, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica integran la Administración Pública Centralizada, mientras que los organismos descentralizados, las instituciones nacionales de crédito, seguros, fianza, fideicomisos y las instituciones nacionales de crédito comprenden la Administración Pública paraestatal.

---

<sup>19</sup>Palacios Alcocer, Mariano, Federalismo relaciones intergubernamentales, México, Porrúa S.A. DE C.V.,2003 p. 32

<sup>20</sup> Campero, Cárdenas, Gildardo Héctor, et.al. La organización de la administración pública en México, México Noriega INAP A.C. 2000 p. VII

De acuerdo con el artículo 40 el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los Estados, los cuales adoptarán, de acuerdo con el artículo 115 la forma de gobierno republicano, laico, representativo y popular, “La constitución considera a los estados, entidades con personalidad jurídica propia, lo que a su vez conlleva a que tengan capacidad de obligarse y de adquirir derechos, establecer relaciones recíprocas entre ellos y con el Estado Federal así como relaciones de coordinación con personas físicas o morales que no constituyan autoridad”<sup>21</sup>

Se abordará al estado de México, el cual se localiza en la zona centro de la república, colinda con Puebla, Tlaxcala, Guerrero, Michoacán, Querétaro, Hidalgo y el Distrito Federal cuenta con 125 municipios y es uno de los estados que combina su riqueza cultural e histórica con su importancia económica. Esto se refleja en sus zonas arqueológicas, arquitectura desde lo colonial hasta lo contemporáneo, sus tradiciones, sobre todo de grupos otomís y su aportación al PIB nacional. Al igual que la federación, la legislación en el Estado de México comprende la constitución, 181 leyes, 9 Códigos y 5 reglamentos. En la ley orgánica de la administración pública estatal se establece que el objeto es regular la organización y el funcionamiento de la administración central y paraestatal consta de 5 capítulos con 49 artículos: De las disposiciones generales, De las dependencias, competencias y órganos auxiliares del poder ejecutivo y tribunales.

El ejercicio del poder ejecutivo corresponde a un gobernador quien puede expedir reglamentos interiores, acuerdos, circulares y otros, además designa las dependencias se coordinaran con las instituciones de la administración federal y la municipal. El artículo 124 constitucional distribuye las competencias entre la Federación y los estados, se le llama residual por qué no enumera las competencias estatales y dice que las facultades no atribuidas a las autoridades federales, se entenderán como reservadas a los estados. “Las facultades atribuidas a la Federación, pueden ser expresas (artículos 73, 89, 103 y 107 constitucionales) o implícitas, que se derivan de las primeras y a partir de ello hay

---

<sup>21</sup> Op. Cit, Palacios Alcocer, Mariano, p. 345

una prohibición a los estados que se regulan en los artículos 117 y 118 constitucionalmente...”<sup>22</sup>

La Constitución establece como base de la división territorial y la organización política y administrativa al municipio. “El vocablo municipio proviene del latín *munus* –cargas u obligaciones y del verbo *capere*- tomar, hacerse cargo de algo. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término *municipium* que definió etimológicamente a las poblaciones en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas tanto personales, como patrimoniales [...] De ahí se deriva el concepto *múncipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales”<sup>23</sup>

La definición del municipio no se limita sólo a su característica de territorial, unidad base del territorio, sino que va más allá “El municipio en México es la institución básica de la política nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. Como entidad política y jurídica el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas...”<sup>24</sup> al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, su actuación es clave para generar una buena o mala percepción de la ciudadanía de su gobierno en general, sin importar de qué nivel sea.

El artículo 115 constitucional dice que el municipio es la unidad base de organización, el cual estará gobernado por un ayuntamiento, tendrá personalidad jurídica y manejará su patrimonio, determina las funciones y servicios que tendrá a su cargo, en este sentido es importante recalcar que los municipios son los encargados de brindar los servicios en los que la ciudadanía es afectada directamente como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, entre otros, también menciona que los municipios administrarán libremente su hacienda y que están facultados para formular y administrar su desarrollo urbano.

---

<sup>22</sup> *Ibidem.* p. 349

<sup>23</sup> *Ibidem.* p. 255

<sup>24</sup> Reynoso Soto Selene Rosa María et.al. Manual Básico para la Administración municipal, Instituto de administración pública del Estado de México A.C. 2003 p.2

Derivadas de la constitución, hay leyes reglamentarias en diversas materias como educación y salud, que establecen facultades concurrentes entre los niveles federal, estatal y municipal. En la constitución del estado de México, el título quinto Del poder Público Municipal cuenta con 4 capítulos: De los Municipios, De los miembros y de las atribuciones de los ayuntamientos y de las atribuciones de los presidentes municipales. Además el municipio cuenta con una ley orgánica “Las leyes orgánicas municipales o códigos municipales como se denominan en algunos Estados, [...] esta norma es discutida y aprobada por el Congreso o Legislatura local y precisa las disposiciones que rigen a los municipios y los ayuntamientos que los gobiernan al interior de la entidad.”<sup>25</sup>

#### 1.6 Tipología Municipal.

Del Estado de México, se abordará al municipio de Tultitlán previo a ello, es necesario localizarlo dentro de una tipología municipal para ubicar sus características “Es una clasificación de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos, culturales, que permite establecer un marco de referencia en el diseño de las políticas y programas municipales”<sup>26</sup> una tipología puede dividir a los municipios en rurales, semiurbanos, urbanos y conurbados, para el Estado de México, ésta se divide en conurbados de la Ciudad de Toluca y conurbados de la Ciudad de México.

De acuerdo con la Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, número 42,43 y 44 se pueden clasificar los municipios dependiendo de 5 variables: infraestructura y servicios, equipamiento, economía, población y presupuesto. Los municipios rurales se caracterizan por tener un reducido porcentaje de cobertura en servicios como agua potable, drenaje, alcantarillado y alumbrado, la variable de equipamiento se refiere a las instalaciones de educación, comercio y salud, los rurales cuentan con poca cobertura en las instalaciones, además la mayoría de su población económicamente activa se

---

<sup>25</sup> SEGOB, Bases Jurídicas del Municipio Mexicano, México, CEDEMUN, 1994, p. 9

<sup>26</sup> Martínez Almazán, Raúl, Tipología Municipal, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número 42/43/44, México, INAP, 1993 p.119

encuentra en el sector agrícola y su producción es para autoconsumo, es poca la población y el presupuesto asignado.

“En el caso de los municipios caracterizados como semiurbanos, se observa un porcentaje mayor de la cobertura de dichos servicios al interior de la cabecera, así como la existencia de éstos en las localidades de mayor jerarquía dentro del territorio municipal”<sup>27</sup> La población en un municipio semiurbano se encuentra en los 30000 y 59000 habitantes, se desarrollan actividades económicas que tienen que ver con la agricultura, el comercio y agricultura a pequeña escala. Los servicios públicos con los que cuenta son limitados, además de que están concentrados en la cabecera municipal.

“El municipio urbano tiene alrededor de 60000 habitantes; se localizan en más de dos comunidades, colonias, fraccionamientos y pueblos. Sus principales actividades económicas comprenden el comercio, industria, turismo y apicultura en forma tecnificada; reciben servicios educativos a nivel básico y educación técnica; cuentan con todos los servicios públicos, de salud y comunicación, principalmente en la cabecera y en algunas poblaciones...”<sup>28</sup> Para que se considere a municipio urbano es necesario que su población sea mayoritariamente urbana, este tipo de municipios presenta contaminación ambiental y una concentración en actividades industriales primordialmente.

La población económicamente activa de los municipios conurbados se dedica a la industria mediana y grande, así como a servicios, por lo general cubren la demanda total de los servicios públicos, el equipamiento en cuanto a educación, comercio y salud son mayores, en ocasiones tienen cobertura regional o incluso estatal, el estado de México divide a los municipios conurbados en dos grupos, se incluyen 22 municipios conurbados a la Ciudad de Toluca y 59 municipios conurbados a la Ciudad de México, de acuerdo con la declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México publicado en la Gaceta Oficial del Distrito

---

<sup>27</sup> Núñez González, Francisco et. al. “Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México” *Ibíd*em p.79

<sup>28</sup> Rubí Delgado, Ángela Raquel, “Modelo de estructura orgánica para los municipios del Estado de México” *ibíd*em, p.107

Federal con fecha 23 de enero de 2003, la SEDESOL-CONAPO-INEGI en el 2005 y la Primera Sesión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana Nueva Época con fecha 17 de junio de 2008 , entre estos municipios se encuentra el municipio de Tultitlán.

El municipio de Tultitlán o lugar entre tules por su origen y significado náhuatl se localiza en la parte norte y centro del estado de México, pertenece a la región II (en total son 16 regiones socioeconómicas) limita con los municipios de Cuautitlán, Tultepec, Coacalco, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli. Tultitlán es uno de los municipios que han ido adquiriendo importancia económica, política y social debido a su cercanía al Distrito Federal, sin embargo, no se ha rescatado su riqueza histórica y en tradiciones, elementos que también lo caracterizan, por ejemplo, los pueblos más antiguos y la cabecera municipal conservan tradiciones de los mexicas, además de fiestas tradicionales de cada barrio.

De acuerdo con las características que se le dan a los municipios conurbados, Tultitlán cumple con la variable de cobertura en infraestructura y servicios, ya que la mayor parte de la población cuenta con los servicios públicos básicos, en la variable de equipamiento en instalaciones de educación, comercio y salud, “Tultitlán ha tenido un gran crecimiento en el número de escuelas de nivel primaria y secundaria, destacándose dentro del Estado de México por estar considerado, según datos oficiales, como uno de los municipios que cuentan con un porcentaje entre el 86% y el 91% de población alfabeta mayor de 10 años, lo cual representa uno de los niveles más altos”<sup>29</sup>

No se cumple con la variable de infraestructura en salud, pues pese a que recientemente se inauguró el hospital Bicentenario, éste da atención a afiliados al ISSSTE, además se cuenta con 13 clínicas, así que las deficiencias se cubren con clínicas particulares o con la infraestructura de salud localizada en municipios como Coacalco, Tlalnepantla y Ecatepec. En la variable económica, la industria es

---

<sup>29</sup> SEGOB INAFED Instituto para el Federalismo y Desarrollo Municipal [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM\\_mexico](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico) consultado en octubre del 2011

el principal sector en el que la población se encuentra activa, el municipio cuenta con cuatro parques industriales y 400 empresas. En la variable de población, “Según la última estimación de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal [...] el crecimiento a dos años de distancia, es de 750.000 habitantes.”<sup>30</sup> Lo cual señala un acelerado crecimiento poblacional. De acuerdo con el sitio de internet del municipio de Tultitlán, el territorio del municipio queda dividido de la siguiente manera: 7 barrios en Cabecera municipal, 4 pueblos, 44 colonias, 37 fraccionamientos y 108 condominios.

### 1.7 Integración del Municipio.

A diferencia del nivel federal y el Estatal, el municipio no tiene división de poderes, sólo a nivel operativo, el artículo 115 constitucional habla del municipio, junto con la Constitución estatal y la ley orgánica de la administración pública municipal; sin embargo, es necesario mencionar el bando de policía y gobierno, reglamentos, disposiciones administrativas generales y circulares los cuales norman la actuación del municipio. “El reglamento municipal es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Los reglamentos municipales norman determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales o históricas de cada municipio”<sup>31</sup>

Dentro de los reglamentos, Tultitlán tiene 12: de actividades industriales, comerciales y de servicios; el interno del archivo municipal; de condiciones generales de trabajo de la administración pública, de protección del ambiente y conservación ecológica; interno de la dirección de seguridad pública y viabilidad; de servicios públicos; general del régimen de propiedad en condominio, de actividades comerciales y de servicios en vías aéreas públicas; de participación ciudadana; orgánico; de seguridad pública y tránsito y de participación ciudadana.

---

<sup>30</sup> Portal del Municipio de Tultitlan. <http://www.tultitlan.gob.mx/?mod=historia&mode=2&key=4&tipo=1> consultado Junio del 2011.

<sup>31</sup> Óp. Cit. Reynoso Soto Selene Rosa María et.al p. 8

Dentro de los manuales cuenta con 5: el de procedimientos de derechos humanos; de procedimientos de reclutamiento; de procedimientos de contraloría; del ayuntamiento y de prensa. El fin de ver el marco jurídico del municipio, es saber qué tanta es su fragilidad en este aspecto, “Gran parte de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa de base ni con reglamentos de planeación municipal y, además, los propios municipios no pueden solucionar esa ambigüedad porque la aprobación de su propio marco normativo depende de los congresos federal y estatales”<sup>32</sup> Hay intentos por subsanar estas deficiencias por medio de los reglamentos que expiden.

Ayuntamiento, del yugo que corresponde a unión y coyunda que significa amarrar, es considerado como el órgano de gobierno, asamblea deliberativa o cuerpo colégiado, está compuesto por un presidente, 1 o 2 síndicos dependiendo cada municipio y regidores de mayoría relativa y representación proporcional, los cuales tienen la función de supervisar, proponer y reglamentar a la Administración Pública Municipal.

Los ayuntamientos celebran sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes, públicas o cerradas, además se organizan en comisiones divididas en permanentes que son las que la ley establece y transitorias de acuerdo con las necesidades temporales de cada municipio, además según el número de integrantes pueden ser colegialas o unipersonales, tienen el fin de dar atención a los ramos administrativos, ya que observan, vigilan, hacen sugerencias de mejora y reglamentan. El presidente municipal, el síndico y los regidores son por elección popular. De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes, el ayuntamiento se integrará por un presidente , dos síndicos y nueve regidores, ya que Tultitlán tiene 524,024 habitantes le corresponde esa integración. Aunque cabe mencionar que actualmente tiene 1 síndico y 13 regidores.

---

<sup>32</sup> Ugalde, Luis Carlos, Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales en Serie de Rendición de cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, p.31  
[http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc4.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf) consultado en octubre 2011.

“Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración Pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social...”<sup>33</sup> para ello el presidente es apoyado por diversas unidades administrativas en la ley orgánica quedan establecidas en el título IV, en la que por lo menos contará con la secretaria de ayuntamiento y la tesorería municipal.

De acuerdo con Reynoso Soto, el reglamento municipal más importante es el bando municipal, “Bando, en su acepción gramatical y jurídica significa anuncio público de una cosa: edicto, mandato o ley que se publica solemnemente. El bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal...”<sup>34</sup> El bando municipal está integrado con 10 títulos y 123 artículos.

En el capítulo II del bando municipal de Tultitlán, menciona que el ayuntamiento cuenta con dependencias y entidades para la Administración Pública Municipal, la cual consiste en la oficina de la presidencia; la Secretaría del ayuntamiento; tesorería municipal; Contraloría Municipal; dirección de gobernación; de desarrollo urbano; obras públicas; ecología; servicios públicos; desarrollo social; desarrollo económico; turismo; administración de personal; administración de recursos materiales y servicios generales; educación; cultura; deporte y recreación; jurídica y consultiva; seguridad pública; tránsito; protección civil y bomberos; un organismo público descentralizado para la prestación de agua potable, alcantarillado y saneamiento; un sistema municipal para el desarrollo integral de la familia; una delegación administrativa de la zona oriente y zona sur y demás unidades que cree el ayuntamiento.

---

<sup>33</sup> Óp. Cit. Reynoso Soto Selene Rosa María et.al. p.30

<sup>34</sup> Ibídem p. 12

## 1.8 Modernización Administrativa

La modernización administrativa surgió de la necesidad de enfrentar problemas no sólo respondiendo al contexto, se busca implementar reformas institucionales y legales que permitan cambios de mayor alcance “La modernización administrativa tiene como objetivo central incrementar la eficiencia y la eficacia para fortalecer los procesos de equidad de las instituciones que conforman al gobierno, así como elevar la calidad profesional, la imputabilidad y el sentido de compromiso con la comunidad de los funcionarios públicos. Se trata de un proyecto encaminado a elevar la confianza de la sociedad en sus gobernantes mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan la solución efectiva de problemas, la racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la provisión creciente de bienes y servicios de calidad”<sup>35</sup>

Se da como el proceso para modificar estructuras y/o funciones con el fin de adaptarlo a nuevas necesidades o simplemente porque tal y como están no responden a las necesidades actuales “Un examen de las diversas finalidades perseguidas con la reforma administrativa por los gobiernos del área, conduce a definir su propósito como el de fortalecer a la administración pública y transformarla en un instrumento adecuado, para que responda con eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad a las exigencias del desarrollo nacional y al cumplimiento de los programas de gobierno.”<sup>36</sup>

La modernización administrativa se torna importante en el ámbito municipal, “El municipio aparece hoy en día como una pieza rezagada en la continua actualización del Estado Mexicano [...] La importancia de actualizar el status legal del municipio está indicada por el papel que dicha institución ha tenido en la historia reciente del país”<sup>37</sup> las actividades desarrolladas se deben basar en una

---

<sup>35</sup> Barragán, Esteban et. al., Por un Gobierno con resultados, México, Fondo de cultura económica, 1999, p.27

<sup>36</sup> Campero Cárdenas, Gildardo, La reforma administrativa en América latina, INAP Asociación latinoamericana de administración pública, Asociación Nacional de derecho administrativo y de administración pública, México, 1982, p. 24

<sup>37</sup> Rodríguez Gómez César Augusto, La alternancia municipal en México, Centro de Estudios y de Opinión Pública, documento de trabajo núm. 52 2008, p. 2

autoridad con apoyo legal y no en decisiones de grupos de interés o provenientes de cacicazgos muy comunes a nivel municipal. “Los aspectos de la modernización más directamente vinculados con el desarrollo político de la sociedad, conciernen a la aparición de una autoridad política nacional, que sustituye a las tradicionales: religiosas, familiares y étnicas. Esa autoridad se fortalece al afirmar su soberanía ante influencias extranjeras, pero también ante poderes locales y regionales. Aparecen nuevas tareas para lo que se desarrollan estructuras especializadas”<sup>38</sup>

La modernización administrativa municipal debe responder a las demandas ciudadanas sobre todo si el municipio se ubica en un proceso de rápido crecimiento, como los conurbados al estado de México en el caso de Tultitlán, Ecatepec o Tlalnepanitla, por lo tanto se hace necesario cambiar estructuras, base legal, implementar acciones para que los programas tengan continuidad, con personal profesionalizado e incorporar mecanismos de participación ciudadana. “Es por esto, importante incrementar la eficacia y transparencia de la acción gubernamental a través de la modernización de la administración pública municipal que tienda a comprometerse con el desarrollo de la comunidad, su participación activa, la definición de programas de acción evaluables...”<sup>39</sup>

### 1.9 Presidente Municipal

Para propósitos del presente trabajo sólo se abordarán algunos elementos relacionados al presidente municipal, en primer lugar se debe considerar que por el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los ayuntamientos se renovarían cada tres años, iniciando su periodo el 18 de agosto y concluyendo el 17 de agosto, en el artículo 48 se establecen las atribuciones del presidente, entre éstas se encuentra la III promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el bando Municipal y ordenar la difusión de las normas aprobadas, la VI que es la de Proponer al ayuntamiento los titulares de las dependencias de la Administración pública municipal. En el bando municipal 2011, en el artículo 40 establece que el presidente deberá promover la excelencia operativa, una mejora

---

<sup>38</sup> Pardo, María del Carmen, La modernización administrativa en México, INAP Colegio de México, 1991 p.16

<sup>39</sup> Op. Cit. Reynoso Soto Selene Rosa María et.al p. 3

regulatoria y transparencia con el fin de combatir la corrupción y lograr una rendición de cuentas.

### 1.10 Control y Evaluación

El control se entiende como la inspección, intervención y regulación de una acción o mecanismo. “De acuerdo con su etimología, la palabra controle (francés antiguo) es un registro que se lleva por duplicado. En realidad, la idea de control es de la confrontación y búsqueda de conformidad entre dos elementos. Así, dentro del vocabulario administrativo, más que un doble registro, el vocablo control nos sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos”<sup>40</sup> El control en la administración pública funciona como una herramienta que permite verificar que todo se lleve a cabo bajo las normas establecidas, tiene como finalidad la vigilancia de los recursos y servicios públicos que se proporcionan. “Los sistemas de seguimiento permiten mediante el control de determinados puntos clave del funcionamiento de la administración municipal, la actuación rápida y directa”<sup>41</sup>

La evaluación es el procedimiento para designar, apreciar, estimar un valor a las cosas, implica un análisis de efectos producidos “En la actualidad, y después del gran desarrollo que los estudios de evaluación de programas tuvieron en los Estados Unidos durante los años setenta, se tiende a considerar a la evaluación como el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implementación y efectividad, con lo que ha ampliado hacia arriba sus potencialidades”<sup>42</sup> La evaluación tiene varias finalidades como el descubrimiento de debilidades y dificultades así como el análisis de resultados, de este modo cada modificación o desaparición de un programa está debidamente sustentada.

---

<sup>40</sup> Vázquez Alfaro, José Luis. El control de la Administración Pública en México, México, UNAM, 1996, p. 11

<sup>41</sup> Massé, Carlos E. (coordinador) Políticas públicas y desarrollo municipal, México, Colegio de México AC, UAEM, 1995, p. 352

<sup>42</sup> Subirats, Joan, Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración. España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993, p. 139

El control y la evaluación son dos procesos necesarios en la administración pública municipal. “En el desarrollo del proceso administrativo público una de las funciones más delicadas es la de control y evaluación. Esta función constituye un apoyo a la actuación directiva del titular de la administración pública municipal, cuyo objetivo primordial es la vigilancia, control y fiscalización del uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen las dependencias municipales para la ejecución de sus programas de trabajo y cumplimiento de sus objetivos”<sup>43</sup>

Estos procesos forman parte del tema de la rendición de cuentas, que puede dividirse en tres tipos: el vertical que es cuando el servidor rinde cuentas a la ciudadanía, el transversal que es cuando se dirige a organismos autónomos o el horizontal que es cuando el servidor público informa a alguna instancia dentro del mismo poder, este último representa el control interno del gobierno, es el gobierno autoevaluándose, en el caso de los municipios pueden identificarse dos tipos de control interno. Como unidad administrativa a cargo del presidente municipal se cuenta con la contraloría municipal “La contraloría municipal tiene por vocación vigilar, fiscalizar y evaluar los ingresos, gastos, recursos, bienes y obligaciones de la administración pública municipal...”<sup>44</sup> y por otra parte se cuenta con el Síndico Procurador el cual tiene 3 actividades fundamentales, ser representante jurídico del municipio, fungir como un ministerio público y atender la contraloría interna.

### 1.11 Contraloría Municipal

Las funciones se dividen de acuerdo con su objetivo o materia, por objetivo son: fomentar un buen gobierno por medio de sistemas de calidad, participación de la sociedad y por medio de normas; el segundo es el control y la supervisión de los recursos municipales y la vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos. Y de acuerdo con Reynoso Soto se puede dividir por materia de la siguiente manera: jurídica, fiscalización, responsabilidades, simplificación y desregulación administrativa, contraloría social y programática.

---

<sup>43</sup>Op. Cit. Reynoso Soto Selene Rosa María et al., p. 2 cap. 10

<sup>44</sup> SFP, Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, ENGOB, 2008, p. 50

Con base en el capítulo cuarto de la ley orgánica municipal y utilizando como base las clasificaciones mencionadas, la contraloría desempeña XVI funciones. En materia jurídica se incluyen: aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación; vigilar que los recursos federales y estatales se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos y vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos y disposiciones legales aplicables. En materia de fiscalización se encuentran las funciones de planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal; dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos.

En materia de responsabilidades las contralorías municipales debe coordinarse con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de las funciones; vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal; participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias organismos auxiliares y fideicomisos del municipio; designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento a los Comisarios de los Organismos Auxiliares; establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias y realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento.

En materia de simplificación y desregulación administrativa se incluyen funciones como asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal y en materia programática considera establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones. En la clasificación se menciona la materia de contraloría social, que consiste en participar en acciones de capacitación, orientación y apoyo de figuras

de participación ciudadanas como comités o consejos ciudadanos; sin embargo, estas funciones no son consideradas en la ley orgánica de administración pública municipal.

La actuación de la contraloría municipal debe comprender todas las áreas que desarrolla el ayuntamiento, ésta se ubica en el nivel inferior inmediato al presidente municipal, quien tiene la obligación de informar y corregir las deficiencias evidenciadas en los resultados de auditoría. “La estructura que adopte la Contraloría Municipal deberá haber tomado en consideración la forma de organización la forma de organización, magnitud, complejidad y diversidad de las operaciones de la administración municipal; asimismo, se debe considerar el grado de desarrollo socioeconómico del municipio.”<sup>45</sup>

#### 1.12 Sindico

“La función del síndico tiene antecedentes en los antiguos municipios españoles, en figuras como la del procurador quien era el defensor de los derechos ciudadanos aun en contra del cabildo. Era electo por los regidores pero no formaba parte del cabildo”<sup>46</sup> En el artículo 30 del Bando Municipal se dice que “El Sindico municipal tendrá a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna que ejercerá conjuntamente con el órgano de control y evaluación interno. Para el ejercicio de sus funciones tendrá las atribuciones que la ley le señale”<sup>47</sup>

#### 1.13 Mecanismos de Participación Ciudadana

Mecanismos, participación y ciudadanía, son conceptos que primero deben entenderse por separado, la ciudadanía es el conjunto de personas mayores de 18 años, reconocen sus derechos y obligaciones, el concepto de ciudadanía es todavía un concepto en construcción “Entendemos y practicamos la ciudadanía de

---

<sup>45</sup> Óp. Cit. Reynoso Soto Selene Rosa María et.al p.7

<sup>46</sup> Ibídem p.24

<sup>47</sup> Portal Tultitlán. <http://www.tultitlan.gob.mx/?mod=bando2011&file=15> consultado en Octubre del 2011

manera parcial, fragmentada, oportunista también. Por ejemplo, en estos años del siglo XXI, ciudadanía nos significa principal o exclusivamente ser electores y no más que ello, una denotación tan políticamente movilizadora como amputada, pues no destaca sus otros componentes de contribuyente fiscal, opinador público, participante en los asuntos públicos y, sobre todo, observante de la ley y respetuoso de los derechos de los demás conciudadanos”<sup>48</sup>

La participación es entendida como la intervención, el apoyo y la acción de complementar un proceso o influir en una decisión “... es un término demasiado amplio como para tratar de abarcar todas sus connotaciones posibles en una sola definición. Participar, en principio, significa tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa compartir algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social...”<sup>49</sup> La participación está ligada a la voluntad de las personas, a los espacios dedicados, la forma de organización y a los temas. Los mecanismos son las formas en que se permite llevar o cumplir un propósito.

Los tres conceptos suponen una relación entre la sociedad organizada y el gobierno mediante la formulación e intervención en los procesos políticos para exigir que las demandas ciudadanas sean atendidas, los mecanismos implican instancias que se entienden como los espacios públicos para garantizar su ejercicio. “En términos de lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución, nuestro país ha adoptado un sistema republicano, representativo, democrático y federal. La democracia no representa solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida [...] En este sentido, el universo jurídico

---

<sup>48</sup>Torres Salcido, Gerardo, Ciudadanía y Cultura política, México, IAPEM, 2007, p. 26

<sup>49</sup>Merino, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, México, IFE en [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm)

tanto del orden federal como local, reconoce diversos mecanismos que incentivan nuestro sistema democrático través de participación ciudadana...”<sup>50</sup>

El artículo 115 fracción II establece la facultad de los ayuntamientos para asegurar la participación ciudadana y vecinal. La Ley orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 64 señala que los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana, el artículo 73 dice que cada consejo de participación ciudadana se integrará hasta con cinco vecinos del municipio con su respectivo suplente, serán electos en las diversas localidades, se establecen como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, por su parte el bando municipal reconoce la constitución de comités, comisiones y consejos de participación ciudadana, los cuales para ser reconocidos formalmente por el ayuntamiento deberán registrarse.

“La idea de participación ciudadana está totalmente imbricada o entrelazada con la idea de ciudadanía; junto a la de status y pertenencia, la posibilidad de colaborar y contribuir a la vida pública de la comunidad constituye otra de las referencias- eje sobre las que se articulan las diferentes propuestas para entender qué es- que debe ser- la ciudadanía.”<sup>51</sup> La participación ciudadana en los ordenamientos jurídicos se basa en la integración de comités, comisiones o consejos los cuales son electos, si bien son mecanismos que propician la organización ciudadana, también la limitan en dos sentidos, el número de miembros dentro de un consejo y los requisitos para ser reconocidos, es decir, si un consejo se forma y no realiza su registro, entonces el ayuntamiento simplemente no lo reconoce. Más allá de estos mecanismos, sólo se considera al voto como otra forma de participación.

“Para que impere la voluntad general es necesario legitimar las decisiones sobre el arbitrio de una ciudadanía involucrada cada día más en su entorno social y político y, esto puede suceder, a través de los modelos de democracia participativa, que exige interacción gobernante- gobernado, y en base al diálogo,

---

<sup>50</sup> Portal INAFED La participación ciudadana en los de reglamentación municipal [http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCALNew/democracia\\_part\\_ciudadana\\_reglamentacion\\_municipal](http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCALNew/democracia_part_ciudadana_reglamentacion_municipal) consultado en Octubre 2011

<sup>51</sup> García Inda, Andrés et. al. Ciudadanía, voluntariado y participación, España Dykinson, S.L. 2001, p.16

opinión y discusión sobre las decisiones de trascendencia en el quehacer social que finalmente le repercuten...”<sup>52</sup> Mecanismos como el referéndum y el plebiscito pueden implementarse como otros medios de participación ciudadana, de acuerdo con los cuadernos de divulgación de la cultura democrática consulta popular y democracia directa del Instituto Federal Electoral en el que se analizaron el uso de estos mecanismos en Suiza, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, se demuestra que los resultados dependen de cada contexto y representan una medida para complementar las estructuras y procesos políticos

#### 1.14 Referéndum

El referéndum es una práctica democrática y una consulta por una medida gubernamental, necesariamente debe existir con una ciudadanía informada, se emplea para someter a votación leyes o actos administrativos, en ocasiones es utilizada como un medio de protesta o petición, “...es la facultad legal en donde la ciudadanía puede instrumentar un mecanismo de intervención directa sobre los órganos de gobierno para emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico elaborado por la ciudadanía con colaboración del poder legislativo.”<sup>53</sup> es aconsejable que no sean tan especializadas las leyes; sin embargo, si se opta por una sociedad participativa es necesario que se encuentre informada para poder generar una opinión.

El referéndum puede convocarse por cierto número de ciudadanos y puede dividirse en facultativo y coercitivo, en el facultativo existe la posibilidad de hacerse o no, mientras que el coercitivo es obligatorio, ya que se hace por disposición constitucional. “La propuesta, del referéndum es un procedimiento mediante el cual los ciudadanos manifiesten su aprobación o desaprobación [...] Se ha

---

<sup>52</sup> Rosa Hernández, Gonzalo Julián, Formas de Participación ciudadana, Magistrado Electoral, Tribunal electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco p.2  
<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>  
consultado en octubre 2011

<sup>53</sup> Reyna Lara, Mauricio, Al sistema de participación ciudadana en México estudio ontológico del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato en los alcances de reforma constitucional : Un análisis desde un ámbito de derecho comparado actual Tesis Doctorado (Doctorado en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho México 2009 p. 24

propuesto que el referéndum puede ser total o parcial, según se objete sólo una parte de la ley o reforma constitucional aprobada y publicada, o bien la totalidad de su contenido.”<sup>54</sup>

### 1.15 Plebiscito

El plebiscito tiene su origen desde que los griegos practicaron la democracia directa; sin embargo, se dice que fue con los romanos con los que se recurrió al plebescitum “Por su parte, Butler y Ranney alegan que la distinción entre plebiscito y referéndum no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma [...] En español la palabra plebiscito es de uso más genérico.”<sup>55</sup>

El plebiscito es un mecanismo que sirve para aceptar o rechazar un propuesta del gobierno, a diferencia del referéndum su orientación es a decisiones políticas y no legislativas, por lo general se propone por algún órgano de gobierno, lo cual se considera perjudicial, ya que los ciudadanos al igual que en referéndum tienen la posibilidad de pedir el uso del plebiscito. “El plebiscito ha sido utilizado históricamente como un instrumento que contribuye a la conservación del poder, y no como un ingrediente de democratización, en donde la dirección de los órganos del Estado se orientan a justificar sus determinaciones, y no a la voluntad del pueblo”<sup>56</sup> Se ha caracterizado por ser un mecanismo de conservación del poder; sin embargo, con una participación informada e incluyente puede lograrse el efecto contrario, como mecanismo para evitar el ejercicio de poder por determinados servidores públicos.

---

<sup>54</sup> Ibídem. p. 25

<sup>55</sup> Prud Homme, Jean Francois, Consulta Popular y democracia directa. IFE

[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Cuadernos\\_de\\_divulgacion/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Cuadernos_de_divulgacion/) consultado en octubre 2011

<sup>56</sup> Reyna Lara, Mauricio, Op. Cit. p. 22

## Capítulo 2. DIAGNÓSTICO

El objetivo del capítulo 2 es realizar un análisis en la estructura y en las funciones de los municipios que permitan ubicar las causales que entorpecen la acción local.

### 2.1 Falta de Continuidad en Programas

La planeación es una herramienta que permite organizar las acciones por hacer, precisa objetivos, metas, estrategias, los cuales tendrán que reflejar las necesidades de la población. El plan es un documento rector, en éste se organizan los recursos y la información en general, está compuesto de programas, sub programas, proyectos y sub proyectos. El proceso de planeación consiste en la búsqueda, clasificación, análisis y sistematización de la información; su elaboración incluye el diagnóstico y el pronóstico; la determinación de estrategias y políticas, su instrumentación; evaluación y retroalimentación.

Para algunos autores el proceso de formulación incluye la información y la elaboración del diagnóstico y pronóstico “Se define el periodo diagnosticado y lo que corresponde al tiempo pronosticado, que generalmente coincide con el tiempo de duración del plan, determinación de la estrategia general del plan, fijación de un esquema de prioridades para determinar los niveles de inversión, identificación y jerarquización de funciones a realizar por las dependencias municipales; diseño y manejo del sistema de información municipal base para la programación y presupuestación; horizonte temporal y alcances del plan (3 años) ...”<sup>57</sup>

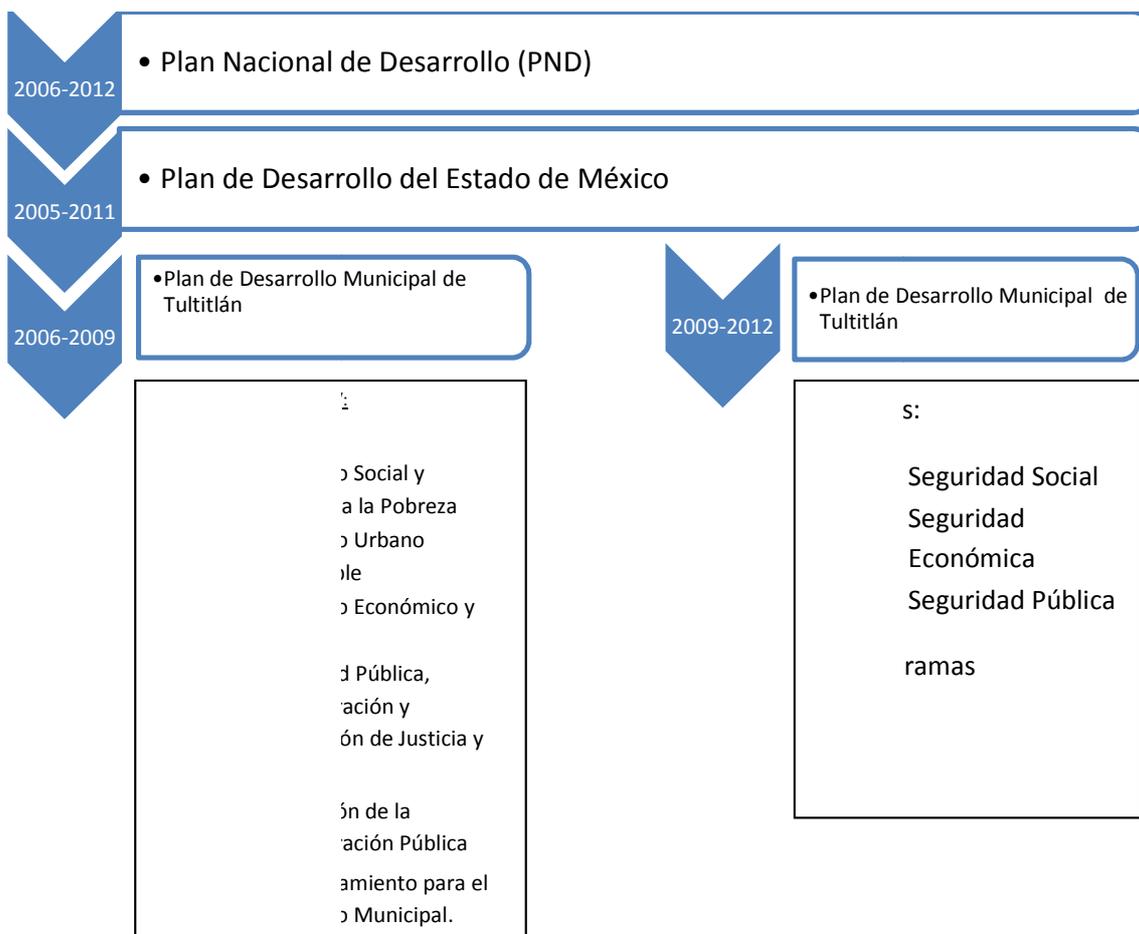
Se observa un problema en los procesos de planeación que empieza desde el óden federal, ya que independientemente de la continuidad o no de los programas implementados, la planeación se realiza a corto plazo, sólo el Plan Nacional de Desarrollo es por 6 años, mientras que en el plano local el proceso de programación es anual. En el ayuntamiento hay un Plan de Desarrollo Municipal, el cual debe estar en congruencia con el Plan Nacional y Estatales. Además sí se compara el Plan de Desarrollo Municipal de Tultitlán 2009-2012, con el Plan de la

---

<sup>57</sup> Reynoso Soto, Rosa María, Op. Cit. p.19

Administración 2006-2012 como se muestra a continuación, se observa que no hay continuidad en los planes municipales.

Diagrama 1 Comparativo de los Planes de Desarrollo Municipal de Tultitlán 2006-2009 y 2009-2012



FUENTE: Elaboración propia con base al Plan de Desarrollo Municipal de Tultitlán 2006-2009 y 2009-2012

En los municipios no existe la precaución por revisar lo que han hecho bien las administraciones anteriores y simplemente abandonan lo que podría ser un buen programa o una necesidad que estaba siendo atendida. “Se puede afirmar que es la fragilidad del marco normativo la causa principal que facilita que cada tres años sean desmantelados material y humanamente los Ayuntamientos; así como el que

sean interrumpidos o cancelados sin mayor restricción o evaluación alguna, los programas y acciones de gobierno por las nuevas autoridades”<sup>58</sup>

Un ejemplo, es que en el Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009 por medio del programa 0802 Fortalecimiento de la Participación Social, como línea de acción se tenía la de realizar foros de consulta e información con la ciudadanía, investigar programas en que las organizaciones podrían contribuir al enriquecimiento de los mismos y realizar operativos para ubicar las organizaciones participantes, se podría pensar que la administración 2009-2012 encaminaría sus acciones a evaluar los resultados de la implementación de este programa y realizar ajustes en sus líneas de acción para alcanzar el objetivo o continuar con esas acciones; sin embargo, en el Plan de Desarrollo 2009-2012 se estableció que para generar participación ciudadana se tenían que expedir reglamentos para regular la participación y representación, es decir, se abandonó el programa de la administración 2006-2009.

“... la falta de continuidad de los programas, ello debido a que los periodos de gestión como ya se mencionó son demasiado cortos, además de que el personal no cuenta con estabilidad laboral. Tomando en cuenta lo anterior se podrá dar continuidad a los programas que así lo requieran y generar mayor estabilidad entre el personal sin importar el partido político que está a cargo. En este caso, se considera necesario un pacto de todas las fuerzas políticas de la entidad para que exista el compromiso de mantener el sistema, la normatividad y el respeto a los servidores públicos pertenecientes al sistema profesional, ello vendrá a beneficiar no sólo a la organización municipal, sino también a la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía”<sup>59</sup>

Se afirma que la falta de continuidad de los programas no solamente se debe a los periodos cortos de gobierno o a la escasa previsión y precaución por revisar los

---

<sup>58</sup> Rodríguez Gómez, César Augusto, Op. Cit. p. 6

<sup>59</sup> Morales y Gómez Juan Miguel, Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del Estado de México, Espacios públicos, febrero, año/vol. 9, número 017 México UAEM 2006 p.226

programas anteriores, sino de los servidores públicos, su falta de profesionalización y su movilidad.

## 2.2 Profesionalización de los Servidores Públicos

La profesionalización de los servidores públicos debe ser un requisito en toda organización gubernamental, independientemente del nivel de gobierno (federal, estatal o municipal) implica la preparación de las personas que desempeñan un cargo público, es decir, su profesión debe ser acorde y debe abordar aspectos jurídicos, políticos, administrativos, sociales y financieros, además incluye la capacitación continua y la evaluación de las actividades. “La profesionalización del servidor público se enfoca a la capacitación adecuada, constante y evaluada de cada individuo que ocupa un lugar en el aparato público para que su desempeño sea el más idóneo y satisfactorio, es además la designación adecuada al puesto por méritos propios, por capacidad comprobada y/o máxima calificación en un concurso; que cada puesto de la administración pública sea ocupado por alguien que tenga elementos profesionales necesarios”<sup>60</sup>

Como un elemento de la profesionalización de los servidores públicos, se considera al servicio profesional de carrera, el cual es un modo que permite el ingreso a una instancia gubernamental con base en capacidades y al mérito este sistema tiene base jurídica. A nivel federal se cuenta con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril del 2003 en el Diario Oficial de la Federación, sus beneficios están en entredicho; sin embargo, es la base legal para garantizar la profesionalización de los servidores, además se cuenta con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) el cual tiene un sistema que pretende formar y capacitar a los servidores públicos por medio de 3 acciones: cursos para autoridades electas, capacitación a autoridades y funcionarios y certificación con

---

<sup>60</sup> Anaya Cadena, Vicente, Profesionalización en el servicio público municipal, Publicaciones jurídicas UNAM, p. 20 Consultado en Octubre 2011  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/64/pr/pr12.pdf>

base en la competencia laboral, los avances acerca de la profesionalización han sido más visibles a nivel federal aunque insuficientes.

A nivel estatal se cuenta con La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en el se integra el capítulo Del Sistema de Profesionalización de los Servidores, que establece un sistema para permitir el ingreso a aspirantes calificados, garantizándoles estabilidad y ascensos de acuerdo con su desarrollo profesional y sus méritos, además en el estado hay cursos de capacitación que tienen la finalidad actualizar y perfeccionar los conocimientos de los servidores públicos.

“La profesionalización de los servidores públicos a través de la operación de un servicio de carrera administrativa, es la estrategia para transformar el funcionamiento y desarrollo de la administración municipal [...] El estado de México tiene en promedio potencialidades en materia administrativa en lo que se refiere a formación de sus presidentes municipales de nivel universitario, pues cerca del 75% detenta este nivel de estudios...”<sup>61</sup> Si bien los presidentes municipales del Estado de México tienen estudios de nivel universitario, cabe señalar que no sólo se hace necesario que el presidente municipal cuente con este nivel de estudios, ya que se debe apoyar en cuadros profesionales, que representen un verdadero apoyo y no otorgar puestos por favores políticos.

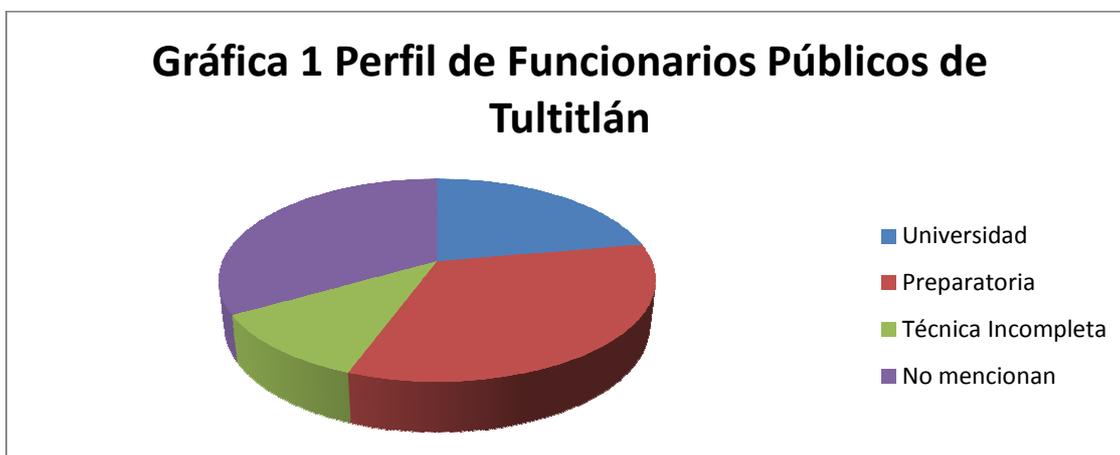
En el Bando Municipal 2011 se considera que los niveles medios reciben cursos y talleres de profesionalización, a pesar de que es una buena medida, se tiene que enfatizar que son precisamente estos niveles medios los que son desplazados cada 3 años y no sólo es necesaria la capacitación de niveles medios, sino también de aquellos que tengan una interacción directa con la sociedad.

“De acuerdo a datos recientes, dados a conocer por Rosario Castro Lozano, coordinadora del INAFED, los funcionarios municipales de primer nivel tienen poca experiencia: 60% no tienen antecedentes en la administración pública; en tanto, 14% tiene menos de un año en el puesto, 69% tienen de uno a tres años, y sólo

---

<sup>61</sup> Morales y Gómez Juan Miguel. Óp. Cit. p.236-237

9% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto. Ello obedece, en gran medida a que no existe un marco legal a nivel local que propicie la profesionalización de dicho personal...”<sup>62</sup>



Fuente:Elaboración propia con base al Sistema de Información de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004, Observatorio Municipal, SEDESOL

La Administración 2009-2012 del municipio de Tultitlán, sigue con el mismo patrón (véase gráfica 1), es decir, algunos funcionarios cuentan con estudios universitarios, cabe señalar que si bien poseen este nivel de estudios, esto no indica que sean idóneos al puesto, de acuerdo con información de la Dirección de Personal del Ayuntamiento, el nivel de preparación en mandos superiores y medios se integra por 5 licenciados en derecho, 2 licenciados en Ciencias de la Comunicación, 1 en administración de empresas, 1 en contabilidad pública, 2 licenciados que no especifican en qué área, 1 ingeniero civil, 2 en educación media superior, 2 educación básica y 6 sin especificar, además la experiencia de la mayoría es inicial.

El pasado 5 de Noviembre de 2011 en el Boletín N° 83 la Dirección de Comunicación Social informó que el municipio de Tultitlán y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) firmaron un Convenio General de Colaboración que consiste en la capacitación de funcionarios en temas de

<sup>62</sup> Rodríguez Gómez, César Augusto, Óp. Cit. p.18

consultoría, investigación, solución a problemáticas económicas, rubros de Desarrollo Urbano, Ingeniería en Transporte, Seguridad Pública, Desarrollo Sustentable y en contraparte el Municipio facilitará el servicio social y prácticas profesionales para los alumnos de la Universidad. Sin duda este es un convenio que puede ser favorecedor en el proceso de profesionalización, sólo habría que observar qué resultados da en lo que resta de la administración 2009-2012 y esperar que esos funcionarios no sean despedidos con la administración 2012-2015.

### 2.3 Falta de Ética del Servidor Público

Aunado a la profesionalización de los servidores públicos, se encuentra la necesidad de ética, su ausencia ocasiona la falta de compromiso, gobernar sin responsabilidad o por capricho, abusos de poder y la improvisación. La ética, del vocablo *ethiké-étikos* procede del griego *ethos* que significa costumbre, hábito o carácter, es una rama de la filosofía, estudia las conductas, utiliza el bien, mal, lo correcto o lo incorrecto, obligación, virtud y bienestar. Tuvo su origen en Grecia, los principales estudios corresponden a las obras de Platón, Epicuro y Aristóteles “Feliz en grado secundario es la vida en consonancia con otra virtud, porque los actos de estas otras son puramente humanos. Los actos de justicia y valentía y los demás que corresponden a las distintas virtudes, los practicamos en las relaciones sociales...”<sup>63</sup>

En el cristianismo, se considera a San Agustín, nacido en Tagaste, ciudad romana, dividía el bien como el ser o el que existe verdaderamente y el mal como la falta de ser o lo relativo, con David Hume se planteó la posibilidad de que la ética no fuera enteramente racional, pues expuso dos premisas de cómo es el mundo y cómo debe actuar el ser humano. Kant consideró que los actos humanos se determinaban por leyes morales, el curso de la historia humana es consumación del desarrollo de la libertad moral.

---

<sup>63</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Óp. Cit. p. 189

Si bien la ética debe estar presente en todos los sectores de una sociedad, es necesario enfatizar sobre la ética en el servidor público, es decir, el conjunto de valores, actitudes y costumbres que deben tener las personas que desempeñan una función pública, a fin de satisfacer el interés de la ciudadanía. "...La ética es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la Administración y sus instituciones. También proporciona la base para contrastar las prácticas, costumbres y conductas de forma general para garantizar a la ciudadanía que se están respetando sus intereses y cumpliéndose los procedimientos. En consecuencia, la ética es un factor clave de la calidad de la Administración."<sup>64</sup>

La ética en los servidores públicos es un reflejo de la que hay en la sociedad pero, sí se logra tener influencia de una visión ética en las acciones del gobierno, se puede generar una relación corresponsable en el reconocimiento de valores como honradez, imparcialidad y compromiso. La sociedad actual no ve a un servidor público que trabaja a favor de ella, la relación está deteriorada, al grado de no percibir legítimo al gobierno, a las instituciones y a los servidores públicos, las encuestas de opinión ciudadana que realizan algunas empresas o periódicos de circulación nacional (Véase cuadro 1) pueden reflejar el nivel de confianza que generan algunas instituciones incluida el gobierno.

**Cuadro 1 CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES/ PROMEDIO DE CALIFICACIÓN A LA CONFIANZA**

RANKING	INSTITUCIÓN
ALTA	1 UNIVERSIDADES
	2 IGLESIA
	3 EJÉRCITO
	4 MEDIOS DE COMUNICACIÓN
MEDIA	5 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
	6 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
	7 PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
	8 EMPRESARIOS
	9 BANCOS
	12 SENADORES
	13 SINDICATOS
	14 POLICÍA

1/ Elaborado por el monitor mensual sobre la economía, el gobierno y la política en México.

<sup>64</sup> OCDE, La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, 1997, p. 35

Algunos instrumentos de los que se vale la administración son las leyes, los códigos de ética, las auditorías y la rendición de cuentas. El principal ordenamiento a nivel federal es la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8 compuesto de XXIV fracciones las cuales establecen que todo servidor tiene la obligación de cumplir con el servicio que le sea encomendado, abstenerse de cualquier acto que cause deficiencia o abuso de poder, ejecutar planes y presupuestos correspondientes a su competencia, utilizándolos exclusivamente para esos fines, rendir cuentas, evitar el mal uso de la documentación e información, abstenerse de solicitar o aceptar dinero o bienes, no pretender ni obtener beneficios adicionales.

Otro ordenamiento es el Código de Ética del Servidor Público, que habla de asumir un compromiso por el bien común, tener una conducta pública y privada adecuada para generar credibilidad, respetar los recursos asignados, actuar de forma imparcial así como garantizar el acceso a la información gubernamental. A nivel estatal, se cuenta con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que establecen la responsabilidad administrativa en casos de omisión o realización de actos contrarios a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad o eficiencia. Estas leyes y códigos son considerados como instrumentos externos que sirven para frenar las conductas antiéticas, instrumentos que si se cumplieran serían efectivos.

“... es difícil encontrar servidores públicos que posean un alto grado de conocimientos que le permitan ejercer sus actividades en forma excelente. Todavía son menos aquellos que cuenta además con valores éticos...”<sup>65</sup> es decir, no se puede determinar con precisión quienes de los servidores públicos cuentan con ética pública, ya que la naturaleza humana es tan impredecible como cambiante.

---

<sup>65</sup> Serna Alcántara, Gabriel, El contrato moral del servidor público en México, en primer certamen nacional sobre fiscalización superior y rendición de cuentas, 2001, p. 80.

## 2.4 Corrupción

La corrupción ha sido abordada desde diferentes puntos de vista, etimológicamente se consideran los vocablos latinos corruptio y corruptiones que significan romper algo entre dos o destruir conjuntamente la integridad; sin embargo, hay también el vocablo inglés corruption, italiano corruzione y alemán korrption. Desde el punto de vista jurídico se le define como el mal uso de poder para obtener un beneficio privado contrario a lo ético y moral. "... la ética como una disciplina aplicada a las actividades del servicio público. Es el resultado de la preocupación añeja por combatir la corrupción en las instituciones gubernamentales."<sup>66</sup>

"En suma, no existe un consenso claro sobre qué se entiende por corrupción. Algunas definiciones buscar dar un significado formal y amplio, mientras que otras no están diseñadas para definir la conducta corrupta per se [...] Cada definición representa un nivel de análisis distinto y, por ende, una manera diferente de entender la materia..."<sup>67</sup> La corrupción es un problema compartido entre gobierno y sociedad "La definición de corrupción debe ser suficientemente amplia como para abarcar todos sus tipos [...] Parece indispensable que la definición contemple al sector privado y que dejen de ser los funcionarios públicos los únicos villanos de la película"<sup>68</sup>

Este problema no es nuevo y exclusivo de México, se puede observar que es uno de los países más corruptos, los costos que ello genera de acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INGB) 2010 de Transparencia Mexicana, (Organismo de la Sociedad Civil que promueve políticas en contra de la corrupción) se identificaron 200 millones de actos de corrupción, para los que se destinaron más de 32 mil millones de pesos. En la siguiente gráfica se muestra el INGB del estado de Baja California Sur, el Distrito Federal, el más bajo índice y el

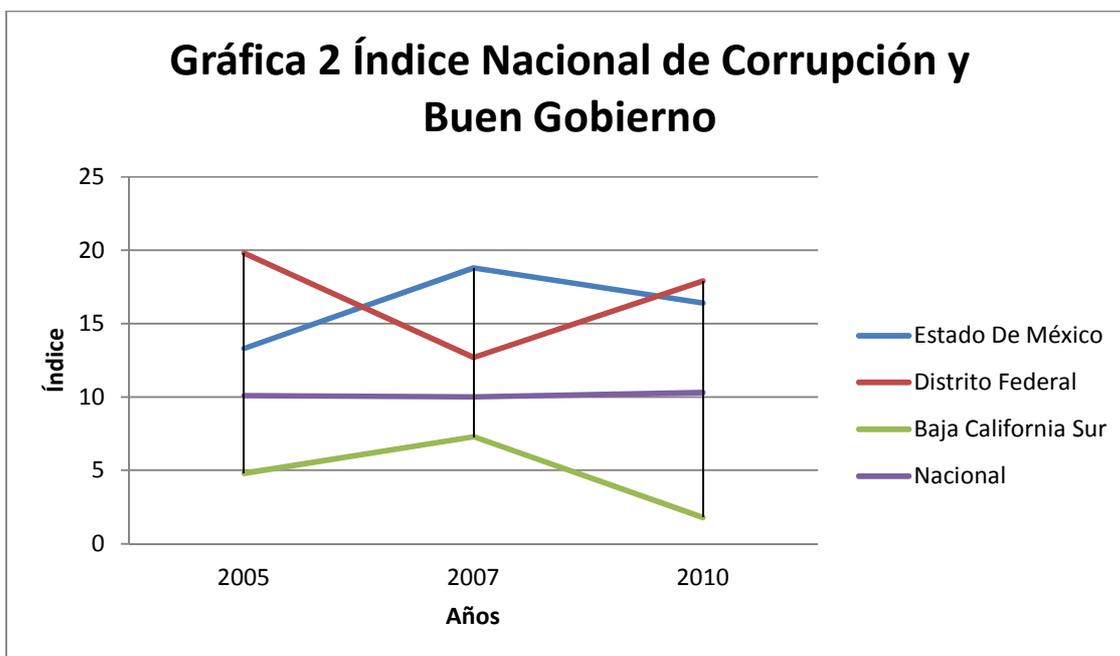
---

<sup>66</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable. México, El colegio mexiquense AC.UNAM ,2004, p. 274

<sup>67</sup> Del Castillo, Arturo, Medición de la Corrupción: Un indicador de la Rendición de cuentas en Serie de Rendición de cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, p.15

<sup>68</sup> González Llaca, Edmundo, Corrupción Patología Colectiva, México, INAP, 2005 p.52

mayor respectivamente, la media nacional y el estado de México, el cual ocupa el segundo lugar en el INGB, se abordaron los años 2005, 2007 y 2010 por que en el estado de México, son años que representan 3 administraciones municipales diferentes, la de 2003-2006, 2006-2009 y 2009-2012.



Fuente:Elaboración propia con base al Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INGB) 2005, 2007 y 2010 de Transparencia Mexicana.

En los últimos años el Estado de México redujo su nivel de corrupción; sin embargo, aún sigue por encima de la media nacional y es uno de los primeros lugares, (véase gráfica 2) cabe señalar que Transparencia Mexicana realizó un Índice de Corrupción y Buen Gobierno por trámite y servicio y registró que los casos de mayor corrupción están dados en el ámbito municipal, como obtener agua de la pipa, pedir el camión de la basura o evitar que un agente de tránsito se lleve un automóvil al corralón. Esto refleja los niveles de corrupción que se da en los municipios, “En el ámbito local, las relaciones entre los diferentes actores tienden a ser bastante más estrechas que en la esfera nacional, y como tales, los problemas de favoritismo y nepotismo se vuelven más agudos. La administración honesta, transparente, eficaz de las ciudades es esencial para optimizar

condiciones de vida de los ciudadanos y para alentar la confianza en la manera como se les gobierna. Por tanto, es crucial combatir la corrupción y estimular la transparencia y la rendición de cuentas no sólo en el ámbito nacional, sino también en las ciudades...”<sup>69</sup>

La corrupción es un fenómeno que se vincula con la falta de transparencia y rendición de cuentas, parte del problema de que las autoridades municipales se presten a actos de corrupción es porque prácticamente son inmunes “Los plazos de reserva de información promedian los 5 años, mientras que un gobierno municipal tiene vigencia de 3 años. Es decir, se necesitan 2 administraciones antes de poder disponer de alguna información. Esto, vinculado al porcentaje de reservar en concesiones y permisos muestra un punto clave para enfatizar la lucha por la transparencia y contra la corrupción” <sup>70</sup> Para municipios de más de 70 mil habitantes, como es el caso de Tultitlán con más 524 mil, el plazo de reserva es de 7 años en promedio.

## 2.5 Falta de Transparencia

“La transparencia es una relación entre dos sujetos colectivos: el gobierno y la población [...] Esta relación que implica una obligación legal, se puede caracterizar por la existencia o inexistencia de dos elementos fundamentales: a) la información; y b) la facilidad para su acceso por cualquier persona.”<sup>71</sup> En el 2002 se dio la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIPG) así como de las 32 leyes estatales, las cuales se dieron entre el 2002 y 2007. En esta medida el artículo 6 constitucional tuvo un papel importante al establecer que toda información de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal o municipal es pública, además se podrán establecer mecanismos de acceso a la información.

---

<sup>69</sup> Pope, Jeremy, Publicaciones Transparencia Internacional, p.187

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/publicacionesti/#source> consultado noviembre de 2011

<sup>70</sup> SFP Óp. Cit. p. 40

<sup>71</sup> Barrera Zapata, Rolando, Una transparencia dolorosa, México, IAPEM A.C., 2010, p.39

La Ley de Transparencia del Estado de México fue aprobada en Noviembre de 2003, cuenta con 7 Títulos y 83 artículos, además de 19 ordenamientos, entre leyes, reglamentos, manuales, recomendaciones, avisos y lineamientos, en materia municipal existen reglamentos de transparencia y acceso a la información pública, pero en el portal del Estado de México sólo se mencionan los de Oztolotepex, Calimaya, Chapultepec, Donato Guerra, Hueypoxtla, Temascaltepec, Tenango del Valle y Teoloyucan, sólo 8 de los 124 municipios que componen al Estado de México; sin embargo, Tultitlán si cuenta con el Reglamento Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A nivel federal el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos IFAI tiene como misión garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental al mismo tiempo de proteger la privacidad de datos personales. A nivel estatal opera el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM), el cual es un órgano constitucional autónomo obligado a informar anualmente ante la Legislatura Estatal sus actividades realizadas. El INFOEM lleva un registro de las solicitudes y los sujetos obligados como se muestra en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2 Solicitudes de información registradas en 2011**

<u>Organismos Autónomos</u>	1009
<u>Poder Legislativo</u>	330
<u>Poder Ejecutivo</u>	4383
<u>Poder Judicial</u>	876
<u>Ayuntamientos</u>	<u>11048</u>
<u>Total</u>	<b>17646</b>

Fuente: Elaborado por el INFOEM

	<b>Sujetos Obligados</b>	<b>TOTAL</b>
1	HUIXQUILUCAN	1576
2	ECATEPEC DE MORELOS	1348
3	NEZAHUALCOYOTL	857
4	TOLUCA	542
5	TLALNEPANTLA DE BAZ	435
6	TEXCOCO	399
7	CUAUTILÁN IZCALLI	361
8	NAUCALPAN DE JUÁREZ	294
9	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	228
10	CHALCO	201
11	<u>TULTITLÁN</u>	<u>176</u>
12	IXTAPALUCA	164
13	METEPEC	162
14	TEOTIHUACAN	148
15	SULTEPEC	134

Fuente: Elaborado por el INFOEM

La mayor parte de solicitudes van dirigidas a ayuntamientos, de los cuales el municipio de Tultitlan ocupa el onceavo lugar de un total de 124 municipios con 176 solicitudes de información, colocándolo entre los municipios que reciben mayores solicitudes. No existe una causal que explique el alto número de solicitudes recibidas; sin embargo, una razón es que la información proporcionada en la página de internet no está completa o bien se omiten datos.

La Secretaría de la Función Pública opera el Programa Municipios por la Transparencia, el cual tiene por objetivo entre otros aspectos construir y desarrollar herramientas para que los gobiernos locales establezcan mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Las entidades federativas que participan en este programa son Campeche, Colima, Jalisco,

Morelos, Nuevo León, y San Luis Potosí, en el taller de Diagnóstico y Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán en el taller de Seguimiento. Esto ha hecho que municipios como Puebla sean considerados por el Instituto Mexicano para la Competitividad, como un municipio destacado por sus altos índices de transparencia en información presupuestal (véase cuadro).

Cuadro 3 Índice Municipal de Información  
Presupuestal 2010 Ranking Nacional

Lugar	Municipio	Estado	Puntaje
1	Metepec	México	97%
1	Puebla	Puebla	97%
2	Zacatecas	Zacatecas	70%
3	Mexicali	Baja California	67%
4	Atlatlahuacan	Morelos	63%
139	Tultitlán	México	0%
139	Xonacatlán	México	0%
139	Zumpango	México	0%
139	San Antonio de la Cal	Oaxaca	0%
139	Santa María de Tule	Oaxaca	0%

Fuente: Elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. IMCO

El hecho de pertenecer al Programa Municipios por la Transparencia fue una ayuda para que Puebla tenga altos niveles de transparencia en su sitio web oficial, a diferencia del Estado de México, que como puede observarse en la tabla, algunos de sus municipios ocupan el último lugar con 0% de transparencia, incluido el municipio de Tultitlán.

La Secretaría de la Función Pública utiliza un Sistema de Evaluación Ciudadana y Transparencia, es un programa de colaboración entre la secretaría y los órganos

de control, los gobiernos estatales y los municipios en materia de transparencia manejan indicadores como la existencia o no de un reglamento o lineamiento, si existe alguna comisión ciudadana, si se explica cómo presentar solicitudes, cómo se difunde la información (televisión, radio, boletines, folletos) si se difunde en otras localidades, si está actualizada y si existe un área de comunicación social.

Considerando los elementos mencionados, Tultitlán cuenta con un reglamento en materia de transparencia, sí explica cómo deben presentarse solicitudes, se difunde la información por boletines y el sitio web principalmente, la información se encuentra actualizada y cuenta con un área de comunicación social. Por lo contrario no tiene comité ciudadano en materia de transparencia y falta que se difunda la información a otras localidades.

## 2.6 Insuficiente rendición de cuentas.

La transparencia y rendición de cuentas son conceptos que tienen relación, ya que son los medios con que el gobierno explica y se responsabiliza de sus acciones, pero para hacerlo necesita de una sociedad informada, con transparencia "...el concepto clave, se llama accountability. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas."<sup>72</sup>

El municipio al ser el nivel de gobierno más cercano a la sociedad, debiera ser el espacio donde sea más efectiva la rendición de cuentas "... la arquitectura institucional de los gobiernos federal y estatales es aún incapaz de garantizar una rendición de cuentas eficaz, la situación en el espacio municipal es aún más precaria [...] En particular distinguimos tres arenas de acción: una interna que atañe al funcionamiento interno del gobierno municipal, una externa que alude a la relación del municipio con sus ciudadanos y una tercera, también externa, que se

---

<sup>72</sup> Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas? México, IFAI, 2004, p. 10

refiere a la relación entre el municipio y otras entidades gubernamentales tanto estatales como federales”<sup>73</sup>

Considerando estas tres arenas de acción, primero se referirá a la rendición de cuentas externa, en relación con otras entidades gubernamentales. A nivel federal, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la encargada de fiscalizar, investigar actos y omisiones que impliquen irregularidad, a petición de partes, que tiene como misión entre otras cosas fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas. La ASF fiscaliza la cuenta pública de los municipios, en los recursos públicos federales que les son transferidos.

Al igual que la ASF, en el ámbito estatal existe el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) cuya misión es contribuir a la rendición de cuentas en la gestión de recursos públicos, teniendo como acciones la fiscalización en actos relativos a la aplicación de fondos federales, estatales y municipales, fincando responsabilidades que procedan. Tiene la obligación de dar a conocer al Poder Legislativo del Estado de México, por medio del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior, el último es del 2009, en este tipo de relación y rendición de cuentas se identifican 5 dificultades, la primera consiste en la capacidad del que rinde como del que exige.

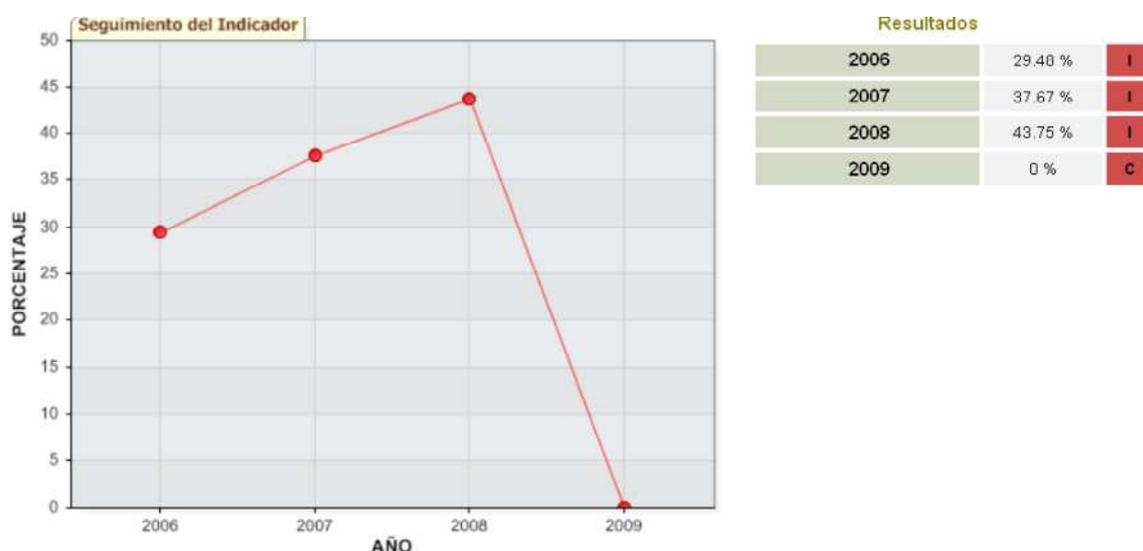
En el apartado de las observaciones del informe se hace recomendaciones en torno a que la información sea registrada de forma correcta, dando seguimiento a lo señalado en los Manuales Únicos de Contabilidad Gubernamental, este tipo de recomendaciones reflejan la falta de capacitación en una actividad que al no hacerse bien, deja lugar a la duda, por ejemplo, en el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM) el monto en el Estado Comparativo Presupuestal de Ingresos no coincide con lo publicado en la Gaceta de Gobierno por 10 millones, 611 mil, 304 pesos.

---

<sup>73</sup> Cejudo, Guillermo at. Al. La rendición de cuentas del gobierno municipal, México, Jurídicas UNAM, pp. 87-88

Además se muestran poco capaces para generar la información que se les pide. En la evaluación de programas se realizó la calificación de diversos indicadores como canalización de recursos municipales a servicios personales, de recursos municipales a obras, atención a conciliaciones, autonomía financiera, alumbrado público, zona de riesgos protegidas, viviendas con servicios de recolección de basura entre otros. La siguiente gráfica muestra la evaluación que se realizó a viviendas con servicio de recolección de basura.

**Gráfica 3 POCA CAPACIDAD PARA GENERAR INFORMACIÓN EJEMPLO: VIVIENDAS CON SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA**



Fuente: Elaboración del OSFEM, con información de la entidad fiscalizada.

La calificación en el 2009 es de 0% o valor crítico, porque el Ayuntamiento no proporcionó la información en tiempo, caso que se repite en dos indicadores más, lo que demuestra que la insuficiente rendición de cuentas, se debe también a la incapacidad por generar información y para darla a conocer.

La segunda dificultad está en la indefinición de la cuenta pública “La indefinición del informe de cuenta pública como dictamen de comisión [...] distorsiona el objetivo de imparcialidad en las labores de auditoría y fiscalización al incorporar un criterio eminentemente político. Por otra parte, no tenemos conocimiento de

alguna legislatura que tenga criterios específicos para la aprobación de las cuentas públicas municipales; por tanto no hay lineamientos homogéneos o consistentes ni siquiera entre legislaturas de un mismo estado”<sup>74</sup> para la legislatura es suficiente aprobar la cuenta pública para decir que el municipio está rindiendo cuentas, lo que no siempre es una garantía.

La tercera dificultad que se ubica es que no se sabe cómo repartir la responsabilidad o definir el sujeto de la sanción “Un cuarto problema que limita la efectiva rendición de cuentas es la incapacidad de las EFS (Entidades de Fiscalización Superior) locales para imponer directamente sanciones o fincar responsabilidades. La falta de herramientas jurídicas claras que permitan al Congreso ejercer y dar seguimiento a sanciones administrativas, pecuniarias e incluso penales, blinda a la burocracia municipal de una efectiva supervisión legislativa. La posibilidad de impunidad se agrava porque estas funciones de sanción se delegan a la misma administración pública estatal o municipal...”<sup>75</sup>

Para comprobar esta dificultad con la OSFEM y el Ayuntamiento de Tultitlán basta remitirse al Informe, el cual dice que las irregularidades detectadas en el uso y manejo de los recursos públicos, observaciones y recomendaciones no son definitivas ni vinculatorias, sin algún tipo de responsabilidad administrativa, ni responsabilidad a determinados sujetos. Un ejemplo es que en la evaluación de la autonomía financiera, el Ayuntamiento obtuvo por segundo año consecutivo una calificación crítica de su indicador. En el informe se explica “Cabe mencionar que la gráfica muestra un decremento del 56.19% en comparación con los ejercicios 2007 y 2008, denotando poca atención a las recomendaciones emitidas por el OSFEM...”<sup>76</sup>, tal como se muestra en la gráfica siguiente:

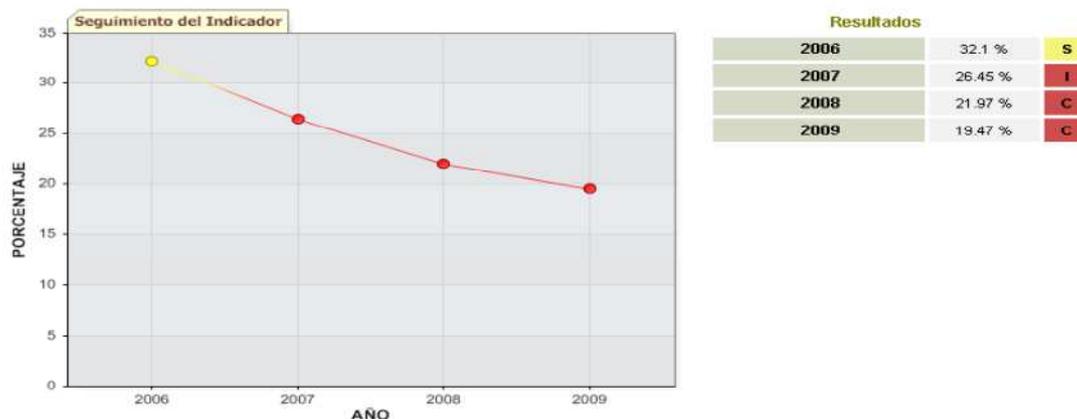
---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 105

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 106

<sup>76</sup> Órgano Superior de Fiscalización, Informe de Resultados de la Fiscalización de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, México, Ejercicio fiscal 2009, p.334

**Gráfica 4 Recomendaciones no vinculatorias, Insuficiencia en rendición de cuentas Ejemplo AUTONOMÍA FINANCIERA**



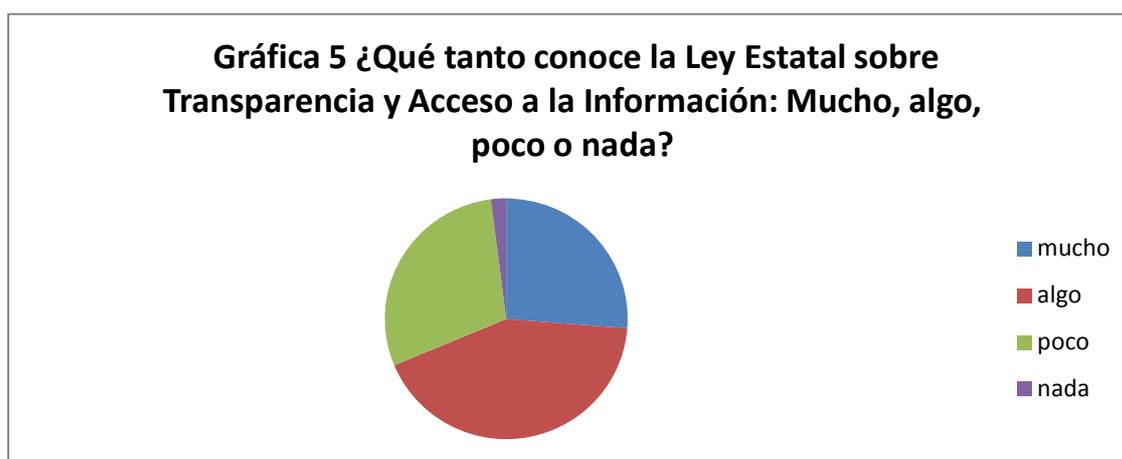
Fuente: Elaboración del OSFEM, con información de la entidad fiscalizada.

La poca atención del Ayuntamiento de Tultitlán a las recomendaciones emitidas se debe a que no son vinculatorias, en sentido jurídico implica la no obligatoriedad y no invasión de los ámbitos de competencia de otras autoridades y servidores públicos; sin embargo, esta característica ocasiona que la autoridad haga caso o no de lo recomendado por la OSFEM, pero al no existir una sanción, las recomendaciones son ignoradas. Además de este aspecto, otra dificultad de la rendición de cuentas es que se centre en aspectos contables o normativos sin que se verifique y evalúe el impacto social.

## 2.7 Escasa participación ciudadana.

Otra dimensión externa en la rendición de cuentas, tiene que ver con la respuesta del gobierno hacia al ciudadano, para ello es necesario una activa participación ciudadana que exija cuentas, pero la escasa difusión de este derecho, a pesar de estar considerada dentro de la normatividad ha hecho que la participación sea escasa. De acuerdo con el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS) como núcleo académico para la documentación, investigación y análisis de temas relacionados con rendición de cuentas y

contraloría social desde el punto de vista de la sociedad civil, publicó un diagnóstico que ubica límites de las contralorías sociales, entre ellas su invisibilidad. “A pesar de contar con una considerable cantidad de años y cierta continuidad y de tener presencia en programas federales, estatales y municipales (...) es muy poco el número de personas que conoce y menor aún el que participa en dichos mecanismos.”<sup>77</sup>



Fuente: Elaboración propia, con base a la información del ENGOB, 2008

Sólo el 26% conocen mucho de la Ley de Transparencia,(véase gráfica 5) ocasionando que más de la mitad desconozca la ley y reglamentos que norman la participación ciudadana.

“Las contralorías ciudadanas han sido impulsadas por organizaciones civiles y gobiernos de distintos partidos. Cuando funcionan adecuadamente, sus efectos son sustanciales: mejoran las decisiones públicas, acercan al ciudadanos a sus gobiernos [...] Los municipios que los emplean suelen hacerlo en forma de comités de vigilancia de obra pública”<sup>78</sup> Una contraloría social no debe ejercer sus funciones como comité de vigilancia, sino realizar acciones de control, vigilancia y evaluación, además tiene la posibilidad de contribuir.

<sup>77</sup> Hevia de la Jara, Felipe, La contraloría social mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2006, p.

47

<sup>78</sup> Óp. Cit. Cejudo, Guillermo, p. 101

El bando Municipal 2011 de Tultitlán en su Título quinto considera que el ayuntamiento constituirá comisiones, comités y consejos de participación, incluso cuenta con un reglamento que norma la participación; sin embargo, en el artículo 6 establece que las atribuciones de los comités son organizar y promover participación ciudadana, coadyuvar el cumplimiento eficaz de planes aprobados, servir como canal de consulta entre vecinos y ayuntamiento, promover obras y establecer lazos de solidaridad vecinal, espíritu cívico e identidad municipal, atribuciones de escaso control y evaluación, sí de legitimación del gobierno en turno, son aspectos que limitan la participación ciudadana, ya que de antemano saben que su acción no tiene un impacto real en las decisiones y acciones del gobierno.

En el Plan Municipal de Desarrollo se cuenta con el CONDEMUN (Consejo de Desarrollo Municipal) los COPACI'S (Comité Ciudadano de Control y Vigilancia) los COCICOVIS (Comité Ciudadano de Control y Vigilancia) considerados como figuras de contraloría social y los COINCIDES (Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social) "...otros canales de comunicación entre los gobiernos municipales y los ciudadanos, como los comités vecinales, Coplademun o consejos de participación y cooperación vecinal. Cada uno de éstos representa una forma distinta de relacionarse entre el municipio y sus ciudadanos, pero ninguno constituye un mecanismo real de rendición de cuentas"<sup>79</sup> o un verdadero canal de participación ciudadana.

"...encontramos también limitaciones muy importantes, como son la invisibilidad y el poco impacto que estas acciones tienen, junto con una polisemia que no ayuda a hacer estas instancias eficientes. De ahí que el riesgo que corre la CS (Contraloría Social) es sumarse a los mecanismos de participación decorativa, ser

---

<sup>79</sup> *Ibidem.*, p. 102

usados sólo para avalar las acciones gubernamentales y no como un efectivo contrapeso en el ejercicio del poder.”<sup>80</sup>

**Cuadro 4 Informe del OSFEM sobre participación Ciudadana**

 326 ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO PROCEDIMIENTO	 RESULTADO
20. Confirmar que en la aplicación de los fondos de aportaciones federales promuevan la participación de las comunidades beneficiadas en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, control, seguimiento y evaluación.	El ayuntamiento de Tultitlán presenta actas correspondientes a COPACI y COCICOVIS

Fuente: Elaboración del OSFEM, con información de la entidad fiscalizada.

El OSFEM evaluó la obligación del ayuntamiento de Tultitlán en la creación de COPACIS O CONDEMUN Y COCICOVIS, el resultado informa que el ayuntamiento presentó las actas correspondientes en las que se promueve la participación de las comunidades beneficiadas en los recursos provenientes de aportaciones federales, además en obras como pavimentación el ayuntamiento obtuvo una evaluación buena, pero sólo por el hecho de presentar actas de creación de comités, (véase cuadro 4) lo cual no asegura una participación efectiva.

#### 2.8 Dificultades Internas. Falta de claridad en atribuciones Síndico- Contraloría municipal

La contraloría interna en los municipios está a cargo de dos figuras: la contraloría municipal “...tiene por vocación vigilar, fiscalizar y evaluar los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública municipal [...] Destaca que el 78% de los municipios del país cumplen con contar con un área que se aboque a dichas obligaciones y en el 94% de los municipios más grandes del país se

<sup>80</sup> Óp. Cit. Hevia de la Jara, Felipe, p. 10

encuentra presente dicha contraloría ...”<sup>81</sup> y el síndico “ ... es un funcionario que en general existe por mandato de la legislación vigente en los estados y municipios; en el 83% de los casos las legislaciones estatales lo contemplan...”<sup>82</sup> de acuerdo con la Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales ENGOB 2008, el área de contraloría municipal depende de las siguientes áreas:

**Cuadro 5 ¿De quién depende el área de contraloría municipal?**

Respuestas	Gral. <sup>2/</sup>
Presidente municipal	53 %
Cabildo	9%
Contralorías (varios tipos)	9%
Síndico	6%
Tesorería	6%
Otros	5%
Ayuntamiento	3%
Autónomo	2%

Fuente: Elaboración del ENGOB 2008

La respuesta más común ubica a la presidencia municipal como el superior jerárquico de la contraloría, pero sí se considera que el síndico también juega el papel de contraloría interna, entonces otra respuesta posible es que depende del Ayuntamiento. “En algunos municipios, las contralorías comparten sus responsabilidades con el síndico quien, como se explica más adelante, también tiene obligaciones de supervisión con respecto al ejercicio de los recursos”<sup>83</sup> Existe confusión en las atribuciones del contralor municipal y el síndico, pues estas dos figuras juegan el papel de contraloría interna, al realizar funciones de supervisión, control y evaluación (véase cuadro 6)

<sup>81</sup> Óp. Cit., SFP, p. 50

<sup>82</sup> Ibídem. p. 53

<sup>83</sup> Óp. Cit., Cejudo, Guillermo, p. 95

### Cuadro 6 ¿Qué funciones realiza el Síndico Procurador?

Abogado o representante del municipio	36
Atender a la ciudadanía en sus quejas, denuncias y necesidad	15
Procurar la aplicación de normas y justicia	15
Supervisión de la cuenta pública y finanzas	14
Otros	19
NS	1

Fuente: Elaboración del ENGOB 2008

“...su función como abogado del municipio no es la principal que realiza; pues en general las funciones [...] están divididas entre las demás categorías que se rescataron de las respuestas textuales que fueron proporcionadas; así en segundo rubro se encuentra “procurar la aplicación de normas y la justicia” Cabe tener presente que este empalme de funciones puede ser un claro síntoma de carencia de profesionalismo gubernamental”<sup>84</sup>

La diferencia entre funciones podría resolverse en los ordenamientos legales; sin embargo, en el manual de procedimientos de contraloría, que tiene el municipio de Tultitlán, el cual podría pensarse serviría para resolver la indefinición de las atribuciones, consiste solamente en describir los requisitos y procedimientos a seguir para recibir propuestas de la ciudadanía y así hacer eficiente la prestación de un servicio público. Entonces los únicos ordenamientos legales en los que se puede resolver, es la ley orgánica municipal o el Bando Municipal, pero ninguno de los dos expone formas claras de cooperación entre síndico procurador y contralor municipal o hasta donde llegan sus atribuciones de contraloría interna.

“Es decir, la responsabilidad compartida en lo que respecta a la integración de la cuenta pública municipal ha generado una confusión en las responsabilidades de cada uno de estos servidores públicos, de tal manera que lo que originalmente se pensó como un control, ha resultado en algunos estados en una vaguedad con

---

<sup>84</sup> Óp. Cit., SFP, p. 54

respecto a los responsables y a las responsabilidades...”<sup>85</sup> Además la falta de claridad en atribuciones se agudiza considerando los niveles jerárquicos.

**Cuadro 7 Jerarquía del Contralor y Síndico Procurador.**

Considerando al presidente municipal como el primer nivel de jerarquía en el municipio, ¿Qué nivel jerárquico tiene el titular de contraloría municipal?		Considerando al presidente municipal como el primer nivel jerarquía en el municipio ¿Qué nivel jerárquico tiene el síndico procurador?	
	gral.		gral.
segundo	42	segundo	82
tercero	32	tercero	12
cuarto	14	cuarto	3
quinto	5	quinto	1
sexto	2	sexto	1
más bajo	1	más bajo	0
no sabe	3	no sabe	2

Fuente: Elaboración del ENGOB 2008

En el cuadro elaborado con base en la Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales ENGOB 2008, dos de las preguntas diseñadas reflejan esta dificultad. Tanto la contraloría como el síndico son considerados como el segundo nivel jerárquico, (véase cuadro 7) por lo que no se puede establecer una jerarquía entre los dos debido a que la contraloría depende jerárquicamente del presidente municipal y el síndico del ayuntamiento, lo cual refleja las confrontaciones existentes entre los dos.

“Hay dos consideraciones en cuenta a la participación del síndico en vigilancia de los recursos públicos. Primero, la diferencia de lealtades que existe entre el tesorero, el contralor y el síndico bien puede generar situaciones que lejos de permitir una efectiva rendición de cuentas del gobierno municipal, sólo lo obstaculizan. Es decir, la pluralidad al interior del cabildo, si bien profundiza el carácter democrático del ayuntamiento, también incrementa de manera

<sup>85</sup> Óp. Cit., Cejudo, Guillermo, p. 97

significativa problemas de coordinación y, en ocasiones, agudiza los retos del ejercicio de gobierno.”<sup>86</sup>

## 2.9 Lealtades Contralor- Presidente Municipal.

La política mexicana funciona por fidelidades, favores políticos, sistema de botín, aspectos heredados y arraigados sobretodo en los municipios, “La línea se va definiendo desde el ejercicio del poder a nivel macro [...] a través de actores que producen en sus pequeños o medianos feudos, las practicas de adhesión, lealtad, amenaza, castigo y de recompensa de las instancias mayores.”<sup>87</sup> En el Estado de México la corrupción y el enriquecimiento familiar con recursos públicos, se ve reflejada en el grupo Atlacomulco, grupo que ha sido considerado como cártel político y dinastía que ha controlado y manejado por 60 años la política del estado.

“Los apellidos Peña, Montiel, Nieto, Del Mazo, Fabela, González, Vélez, Sánchez y Colín han dado al estado seis gobernadores; siete, si se toma en cuenta al hijo adoptivo Carlos Hank González”<sup>88</sup> El primer gobernador fue Isidro Fabela, nacido en Atlacomulco en 1882, académico, diplomático y abogado fue designado a gobernador por Manuel Ávila Camacho en 1942, incurriendo así en una violación a la constitución local.

Con la llegada de Ruíz Cortinez, los Del Mazo obtuvieron nombramientos, lo que hizo que el juego de lealtades y recompensas constituyera uno de los principales modos de operar, poco a poco los Del Mazo aseguraban su influencia debido a los puestos en la administración pública y a sus propiedades como distribuidoras de tractores, agencias automovilísticas, hotelerías y recreativos. “...Peña mantiene cerca a su tío Del Mazo con cuotas de poder definidas. Si de su parentesco con Montiel conservó la incertidumbre en la opinión pública hasta mediados de 2008, la relación con los Del Mazo es inocultable. La influencia de Alfredo del Mazo González se notó desde el principio. Ejerce una autoridad marcada en las

---

<sup>86</sup> *Ibidem.*, p. 95

<sup>87</sup> Jiménez Guzmán, Rodolfo, México, Política y coraje, México, IAPEM A.C., 2002, p. 24

<sup>88</sup> Cruz, Francisco, et. al. Negocios de Familia, México, Planeta Mexicana S.A, de C.V., 2009, p. 11

decisiones y su equipo es dueño de algunas de las carteras prioritarias en la administración.”<sup>89</sup>

En el 2005 el ex gobernador mexiquense y el entonces precandidato presidencial Arturo Montiel, se vio envuelto en escándalos debido a la noticia de depósitos millonarios a la cuenta de su hijo, una fortuna en Francia y España y a sus propiedades en Guerrero, Jalisco y Estado de México, anunciadas en periódicos de circulación nacional como La Jornada, Excélsior y Proceso entre otros. La Procuraduría General de la República PGR declaró la no acción penal en contra del ex gobernador y el 17 de Octubre el gobierno de Peña Nieto clasificó como confidencial los salarios de los funcionarios y el manejo de la deuda pública. Este último es considerado el heredero de la familia de Atlacomulco.

Si bien no son los mismos procesos a nivel municipal, si coinciden los hechos de deber lealtad a quién le otorga el puesto, favores políticos y recompensa de instancias mayores. Uno de los entes más propensos a incurrir en este tipo de prácticas es la contraloría municipal, cuyo propósito es llevar a cabo el control y la supervisión en el manejo de los recursos municipales, el cumplimiento de la ley de responsabilidades y fomentar las prácticas de buen gobierno. Para este propósito los sujetos al control interno son integrantes del ayuntamiento, incluido el presidente municipal quien es el jefe de la administración pública y ocupa la mayor jerarquía.

En teoría la contraloría debería ser un ente para detectar fallas, señalar motivos y sancionar al presidente municipal si existiera motivo; sin embargo, en el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se establece para la contraloría municipal un titular designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, es decir, “...El contralor interno es designado directamente por el presidente municipal, razón por la cual la dependencia jerárquica es con

---

<sup>89</sup> *Ibidem.*, p 262

él”<sup>90</sup> aspecto inconveniente al considerar que la política mexicana funciona en una suerte de juego de lealtades.

Existen ejemplos recientes que demuestran cómo las contralorías municipales no representan una forma efectiva de rendición de cuentas y de control interno, el pasado 11 de Noviembre de 2011 habitantes de distintas comunidades del municipio de Tultitlán acusaron al presidente municipal de desviar recursos para proselitismo, estas denuncias deberían ser parte de las observaciones detectadas por la contraloría municipal; sin embargo, hasta el momento son sólo ciudadanas.

Además la OSFEM (Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México) “impuso medidas resarcitorias a ex alcaldes de las gestiones 2003-2006, 2006-2009 y a algunos de los actuales presidentes municipales del periodo 2009-2012 por mal uso de recursos públicos que ascienden a poco más de 650 millones de pesos [...] De acuerdo con el OSFEM, las resoluciones son definitivas y ahora corresponde a las actuales autoridades locales iniciar denuncias para que lo ex alcaldes devuelvan los recursos a las arcas municipales o se ejecuten embargos para cubrir el monto requerido”<sup>91</sup> Estas medidas son impuestas por parte de una autoridad estatal, aspecto que hace dudar de la efectividad que tienen las contralorías municipales, como el ente que permite el debido control interno.

---

<sup>90</sup> Óp. Cit., Cejudo, Guillermo, p. 95

<sup>91</sup> Fernández, Emilio, OSFEM detecta desvíos en municipios mexiquenses, Economía, El Universal Estado de México en <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota25850.html> consultado diciembre de 2011.

### **Capítulo 3 .PRONÓSTICO**

El capítulo 3 tiene como objetivo la construcción de escenarios a futuro. De las causales identificadas en el capítulo 2 se describen las probabilidades considerando en su mayoría dos escenarios posibles, uno que repite los mismos patrones actuales y otro que describe una situación peor, también llamado escenario negro, incluye la explicación de cómo pueden ser afectados aspectos económicos políticos y sociales.

#### **3.1 Uso Ineficiente de Recursos Públicos.**

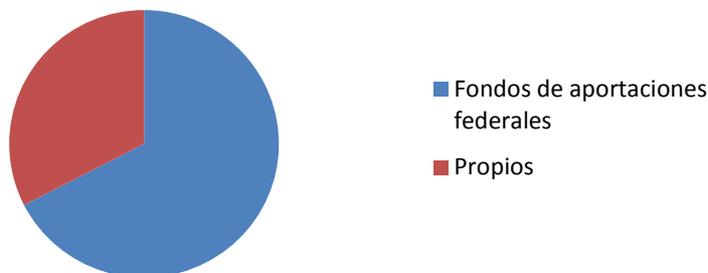
Debido a que la instrumentación de planes y programas tiene una duración de tres años, muchos de ellos no son acabados y por consecuencia abandonados en la administración siguiente, generando con ello el uso ineficiente de los recursos públicos. “La Participación municipal en el desarrollo será fundamental para la preparación de planes y programas sectoriales y regionales [...] el periodo constitucional de los ayuntamientos, que actualmente es de 3 años, los cuales han sido insuficientes para dar cabal cumplimiento a planes y programas y su continuidad a corto, mediano y largo plazos, obstaculizando en muchos de los casos la eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos”<sup>92</sup>

La poca duración de los programas y planes municipales aunados a las deficiencias de las finanzas municipales ocasionará que se den malos usos de los escasos recursos financieros. La dificultad que presentarán los municipios conurbados del Estado de México, se agravará por no desarrollar la capacidad para fomentar y distribuir ingresos propios, de seguir el subejercicio y los gastos innecesarios, persistirán las debilidades de las finanzas municipales. De acuerdo con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México OSFEM, durante el 2009 los ingresos del municipio de Tultitlán se constituyeron de la siguiente manera: Por fondos de aportaciones federales un total de \$ 199, 315, 748 y de ingresos propios un total de \$ 96, 342,802 como se muestra en la siguiente gráfica:

---

<sup>92</sup> Salgado Rosaura, Experiencias del buen gobierno municipal, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p.37

### Gráfica 5 Ingresos de Tultitlán, Estado de México 2009



Fuente: Elaboración propia con base a la Información recabada por el OSFEM

Como se observa los ingresos propios son insuficientes “Al concluir el ejercicio 2009 el indicador obtuvo un resultado por segundo año consecutivo de CRÍTICO, toda vez que la entidad evaluada mantiene poca capacidad para generar sus propios ingresos [...] por lo que es necesario se lleve a cabo un análisis de las acciones encaminadas a mejorar el diseño e implementación de estrategias que permitan mejorar sustantivamente la recaudación de los ingresos propios municipales, y obtener una calificación positiva.”<sup>93</sup> De no diseñar e implementar medidas que permitan generar ingresos propios la dependencia del municipio se acrecentará en los próximos años.

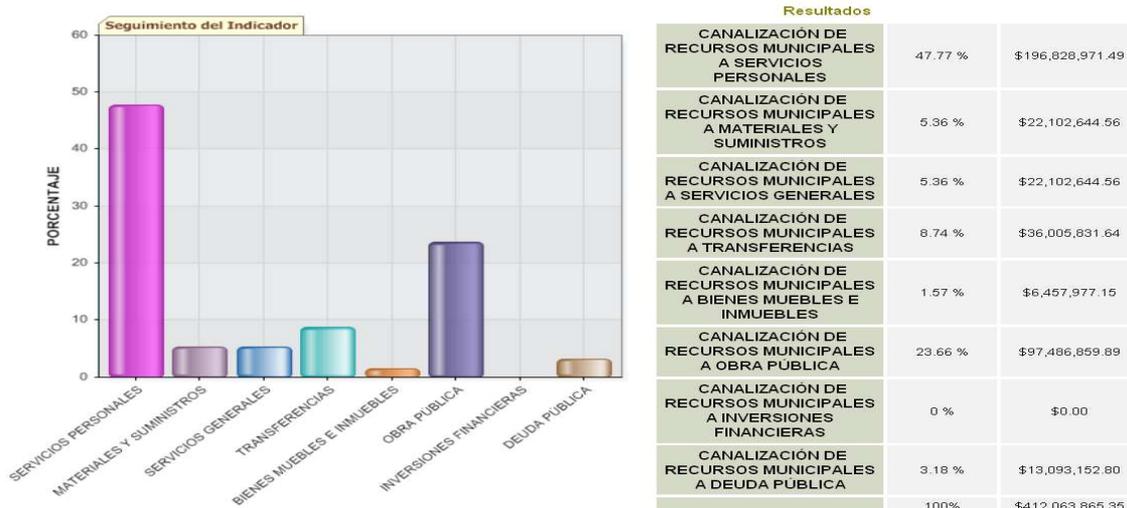
Teniendo en cuenta su ingreso, la forma de distribuirlo también es deficiente, porque que en obra pública se destinó el 23.66% de un total de \$412, 063,865. Sin embargo; la canalización de recursos municipales a servicios personales, representó casi la mitad del presupuesto con el 47.77%. Las observaciones emitidas por el órgano de fiscalización es que no se realiza la distribución de los egresos bajo un esquema de administración estratégica y con disciplina presupuestaria, por lo que no es posible atender las demandas ciudadanas.

Además el gasto que se realiza por servicios personales es mayor a la media de ayuntamientos, los cuales destinan el 39.9% de sus ingresos, en sí

<sup>93</sup> Óp. Cit. Órgano Superior de Fiscalización, p. 334

desproporcionados. De no generar formas de distribución de recursos, esta tendencia dará paso al uso irresponsable de los recursos públicos e incluso al aumento en gastos por servicios personales. (Véase gráfica 6)

**Gráfica 6 Distribución del Egreso**



Fuente: Elaboración del OSFEM, con información de la entidad fiscalizada.

El hecho de no contar con un sistema integral de administración estratégica da lugar a que se incurra a los subejercicios, que son otra manera de no saber aprovechar los recursos públicos. “Técnicamente un subejercicio se define como el saldo negativo entre el monto de recursos ejercido y el originalmente programado para un período determinado. Es decir, que el resultado señala la aplicación de un gasto menor al autorizado o modificado para el ramo presupuestario”<sup>94</sup>. Los subejercicios se permiten y son una consecuencia de cómo se manejan las finanzas municipales, de no cambiar esta modo de actuar, los subejercicios se reafirmarán como práctica.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria LFPRH, la define como disponibilidad presupuestaria sin cumplir con las metas que se plantean en los programas. Contar con subejercicios es un reflejo de no cumplir con los

<sup>94</sup> Cámara de Diputados, Subejercicios en la aplicación del gasto federal, México, Centro de Estudios de las finanzas públicas, 2009, p. 6

calendarios de gasto programados, así como las bases de control y seguimiento de los programas. Ejemplo de los subejercicios es que en el 2009 el municipio de Tultitlán, sólo aplicó el 72.2% de los recursos del ramo 33, esta tendencia se mantiene y mantendrá de no se generan las medidas correspondientes. En suma el periodo de administración municipal y las deficiencias en la forma de manejar los ingresos y egresos del ayuntamiento, provocan el uso ineficiente de los recursos, que deterioran la legitimidad de quien los maneja y facilitan el uso irresponsable de los mismos.

### 3.2 Obras Inconclusas

Cada municipio debe planear su desarrollo urbano, proceso mediante el cual se involucran obras públicas, definidas como "...todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles o instalaciones destinadas a un servicio público o al uso común que realice el gobierno municipal por sí o por medio de la participación de los particulares, con recursos propios o con la intervención de otras entidades"<sup>95</sup> la obra pública municipal tiene que satisfacer las necesidades de la población y representa oportunidades para su crecimiento y desarrollo.

Esta obligación y oportunidad de las autoridades para fomentar el desarrollo de sus municipios, es desaprovechada por la falta de previsión y continuidad, ya que muchas de las obras públicas emprendidas por una administración son abandonadas en la siguiente. Las obras inconclusas traen consigo consecuencias políticas, sociales y económicas; de las políticas se puede prever el escenario de que cada vez más autoridades vean en las obras una forma de dejar su nombre en el ayuntamiento. Los presidentes municipales, sobre todo aquellos que reafirman su papel de caciques prefieren obras sin sentido, como fuentes o puentes vehiculares que pocas personas utilizan y que finalmente ocasionan dilapidación de recursos públicos o que las obras sean abandonadas.

---

<sup>95</sup> Óp. Cit. Reynoso Soto Selene Rosa María et.al p. 17

Esta práctica está muy arraigada en las administraciones, por lo que será muy común seguir viendo obras abandonadas dedicadas a algún presidente municipal. De las consecuencias sociales, las obras públicas no representarán oportunidades para que los ayuntamientos generen credibilidad y desarrollo en su gobierno, ocasionando que los ciudadanos aumenten su descontento con la actuación de sus representantes. El malestar popular puede provocar el desacato que hace difícil la tarea de gobernar.

De las consecuencias económicas, se pueden señalar los costos que representan en algunos municipios conurbados del estado de México y de continuar con esta tendencia se puede repetir en otros. En el diario la jornada del 19 de Enero del 2012, se señala que en la administración 2006-2009 de Ecatepec, uno de los municipios conurbados del Estado de México y el más poblado de la nación, se dejaron 76 obras inconclusas, algunas por falta de presupuesto, otras fueron iniciadas y simplemente abandonadas a pesar de las erogaciones efectuadas, mientras algunas tuvieron un avance en construcción pero al no recibir recursos las empresas contratadas no pudieron continuar por falta de recursos.

La situación actual es que de las obras inconclusas sólo podrían tener continuidad 24, pero para recuperarlas se necesita una inversión de 300 millones de pesos. Es probable que la autoridad por venir, prefiera abandonar la obra iniciada por su antecesor el cual se llevará el crédito, que invertir de nuevo para recuperarla. Esta desorganización, falta de previsión y derroche de recursos financieros, representa otra dificultad a resaltar, ya que el gasto destinado a programas, se perderá porque las obras son abandonadas o cuesta mucho a la administración siguiente su rescate, generando con ello el mal uso de los recursos públicos.

Las obras inconclusas también pueden generar otra clase de consecuencias, como problemas de movilidad o de seguridad, un ejemplo de obras abandonadas y que probablemente seguirán ocasionando problemas de movilidad, se da por la escasa planeación en infraestructura carretera, la avenida José López Portillo en el Estado de México, es la única opción viable que conecta a diversos municipios, tiene 17 kilómetros que comprenden los municipios de Ecatepec, Coacalco,

Tultitlán y Cuautitlán Izcalli y es utilizada por habitantes de municipios vecinos como Tultepec, Tecamac, Melchor Ocampo y Zumpango, la cual se ha convertido en la vía principal más cercana.

Se ha tratado de crear mayor infraestructura, la construcción de un vía paralela a la López Portillo, la vía mexiquense. “Hace siete años comenzó a construirse [...] Sin embargo, problemas de liberación de derechos de vía, conflictos con los vecinos y falta de voluntad de las autoridades para negociar han retrasado la obra.”<sup>96</sup> Pese a que impacta en la zona Oriente del municipio, no representa una descarga para el aforo vial. Otra obra inconclusa que trata de dar solución a este problema es el mexibus, la Comisión de Asuntos Metropolitanos inició los trabajos en 2007 y 4 años después aún no se dan por terminado las obras.

De continuar con obras inconclusas no sólo ocasionan rechazo social, sino que persistirán los problemas que afectan al municipio y crearán unos nuevos. En parte porque las obras inconclusas son también espacios que pueden convertirse en focos de deterioro e inseguridad para los habitantes o porque al no tener una función estorban para la puesta en marcha de nuevos proyectos. El descuido, falta de profesionalismo, deficiente programación, evaluación y control; sin que funjan las sanciones conducentes por el uso indebido o poco cuidadoso de las finanzas públicas municipales, que continúo en el siguiente periodo municipal y seguramente se magnificará al concluir. Esta situación puede repetirse en cualquiera de los municipios, ninguno de ellos quedará exento de no cambiar estas prácticas.

### 3.3 Deficiencias en el Servidor público.

“Actualmente en México, muchos de los servidores públicos acceden a la administración pública por factores diversos como el clientelismo político, nepotismo, compromisos o cualquier otra circunstancia inadecuada; lo que provoca que en algunas ocasiones desconozcan las necesidades y demandas de

---

<sup>96</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/03/index.php?section=estados&article=031n1est> Javier Salinas y Silvia Chávez (Corresponsales) domingo 3 de agosto del 2008.

la sociedad, los derechos y obligaciones de ambas partes. Un factor esencial es que los recién llegados desconocen las instancias, procedimientos y etapas administrativas que las actividades requieren, lo cual resulta en que por ignorancia, muchas veces, se desencadenen inconvenientes...<sup>97</sup>.

Sí el trabajo del servidor público no se basa en el conocimiento de las necesidades de la población, es probable que su actuación se reduzca a actividades mecánicas, a cumplir por el hecho de tener la obligación y no por el interés en hacer bien su trabajo. El desconocimiento de las demandas ciudadanas ocasionará un trabajo a la deriva, creará burócratas y no servidores públicos. Además, no saber de las obligaciones y derechos que tienen los habitantes del municipio, los servidores públicos pueden llevarlos al incumplimiento de los mismos, convirtiendo a la actuación del gobierno municipal en ineficaz, ineficiente y al incumplimiento de normas.

“...en el nivel de los gobiernos municipales la profesionalización está todavía lejos de adoptarse como una política deliberada y estable. [...] en los hechos, la mayor parte de las administraciones públicas de esos niveles siguen funcionando sobre la base de la lealtad política personal. La consecuencia práctica de esta ausencia de políticas de profesionalización ha sido que, en la mayor parte del país, siguen prevaleciendo “administraciones municipales débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente, y pobres en sus recursos y facultades”<sup>98</sup>

La falta de experiencia y poca capacitación que muestran muchos de los servidores públicos, el servicio que brindan puede caracterizarse como ineficaz y de mala calidad, hasta ahora se ha mostrado poco interés de los ayuntamientos en impulsar medidas de profesionalización o capacitación entre sus servidores públicos y es muy probable que continúen con esta tendencia. De acuerdo con la Convención Nacional Hacendaria CNH en el Estado de México sólo 2 municipios Tlalnepantla y Naucalpan desarrollan un modelo de servicio civil, lo que

---

<sup>97</sup> Convención Nacional Hacendaria en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/228.htm> consultado marzo 2012.

<sup>98</sup> Merino Mauricio, La profesionalización municipal en México, México, CIDE, Número 182, 2006, pp. 7-8

ocasionará serias desventajas entre los municipios conurbados, ya que a pesar de que tienen necesidades similares, la manera de atenderlas será más eficiente en algunos de ellos.

Además la CNH realizó un análisis organizacional y entre las dificultades que se encuentran es que los perfiles del puesto no corresponden con la función que desempeñan, aspecto que puede ocasionar el desconocimiento de las tareas a realizar y el poco interés por aprender, contratar a quienes no cumplen con el perfil del puesto, puede llenar al gobierno de profesiones que no tienen nada que ver con los asuntos del gobierno. Además la falta de vocación por el servicio público entendida como la no identificación de la persona con su profesión y trabajo, provoca el desinterés del servidor por realizar bien las actividades encomendadas.

La poca capacidad de las autoridades y funcionarios municipales perjudica finalmente la atención que se brinda a los ciudadanos, de continuar así se mantendrá la percepción de que los servicios son lentos y de mala calidad. “En el municipio el acercamiento entre el pueblo y el gobierno, plantean una dimensión social en la atención a las necesidades reales y la pronta respuesta de las autoridades generan un impacto social positivo o negativo. Es decir, que la evaluación del papel del gobierno municipal se realiza por la población en base a la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta, por tanto los servicios públicos son el fin último y el medio para una estrategia de imagen gubernamental.”<sup>99</sup> Por ahora, el 62% de los municipios presentó un índice de capacidad deficiente, en un escenario posible este porcentaje se mantendrá en los siguientes años, pero también existe la posibilidad de que aumenten los municipios con poca capacidad.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, realizó un estudio a 3 municipios, que muestran que menos del 40% de los servidores públicos se quedan en el mismo puesto y son aquellos empleos de bajo salario. Lo que significaría que aún sí los ayuntamientos invirtieran en procesos de

---

<sup>99</sup> [http://e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_La\\_administracion\\_de\\_los\\_servicios\\_publicos\\_m](http://e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_administracion_de_los_servicios_publicos_m) consultado en marzo 2012

profesionalización, los puestos que se beneficiarán serán despedidos en la siguiente administración. Se ocasionará que administración tras administración incurra en gastos innecesarios, ya que no permitirán que se genere experiencia, ni que los procesos de capacitación y evaluación sean aprovechados. “Este aprendizaje de lo que implica una administración es lo que se desperdicia cada 3 años, cuando se renuevan las administraciones municipales y no se asegura la permanencia de los mejores servidores públicos independientemente de su filiación partidista”<sup>100</sup>

Sí las administraciones municipales siguen despidiendo cada 3 años a los funcionarios públicos de mandos altos y medios, se impedirá el desarrollo profesional de recursos humanos dentro de su ámbito. En un escenario posible, se experimentará cada inicio de administración con personal sin experiencia y acabarán siendo despedidos por la administración siguiente. También es posible que la poca seguridad que da el ayuntamiento, pueda provocar que los habitantes con los conocimientos para desempeñarse dentro del gobierno, prefieran irse a trabajar en donde les den mayor seguridad para mantener su trabajo, debido a sus capacidades y esfuerzo y no hasta que se acabe la administración en turno.

### 3.4 Opacidad

La transparencia existe cuando se hace accesible a cualquier persona el conjunto de la información pública, “En efecto, mucho del atractivo del concepto de transparencia es su significado positivo, antinómico, por cierto, del otro concepto opacidad. La transparencia tiene connotaciones éticas, políticas, administrativas, jurídicas y económicas...”<sup>101</sup> (Véase cuadro 8) implica un relación y una obligación entre gobierno y sociedad, sí al ayuntamiento se le calificará de opacidad o falta de transparencia reflejaría la carencia de estas dos características, así como de un gobierno que actúa con alta discrecionalidad, pues trabaja sin dejar evidencia documental de lo que hace o en su defecto oculta esa información.

---

<sup>100</sup> Toto Gutiérrez, Mireya, El municipio y la Modernización administrativa, p. 3 en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/7/toto7.pdf> consultado marzo 2012.

<sup>101</sup> Barrera Zapata, Rolando, op.cit. ,p. 37

Cuadro 8	OPACIDAD	TRANSPARENCIA
Ausencia de reglas y prácticas que implica mayores obstáculos al progreso económico de los países y sus ciudadanos	Promueve confianza para invertir a partir de reglas y prácticas claras y ampliamente aceptadas en la arena de los negocios, las finanzas y el gobierno	

Fuente: Marván, María. Transparencia Incentivo para la competitividad. IFAI, COPARMEX

Para el mayor desarrollo económico de los municipios conurbados del estado de México, una de las acciones que pueden promover es la inversión de empresas, generando empleo y fomentando crecimiento económico en su territorio; sin embargo, si los ayuntamientos incurren en la opacidad pueden desincentivar la decisión de invertir en el municipio y alejar esas oportunidades a otros lugares. La opacidad tendrá consigo consecuencias económicas al ser un elemento que creará incertidumbre entre los empresarios al no dar a conocer las reglas y al aumentar el tiempo y los costos por invertir.

Pese a las leyes a nivel federal, estatal, así como los institutos de acceso a la información pública y los reglamentos municipales, la transparencia no es una característica asegurada, sí los municipios no trabajan para promover la transparencia en su administración, se les calificará de poco transparentes u opacos en su quehacer gubernamental. Esta carencia ya observada por Organizaciones como la de Ciudadanos por Municipios Transparentes Cimtra, quienes asignaron una de las calificaciones más bajas en materia de transparencia al municipio de Tultitlán.

De continuar con la misma tendencia las consecuencias sociales se harán más evidentes al ocasionar incertidumbre entre los ciudadanos mayormente informados e interesados, ésta conlleva a la desconfianza, que en cierto grado se han ganado algunas autoridades, la cual puede irse generalizando a la mayor parte de la población. En el peor escenario se puede esperar que los habitantes piensen que las autoridades son opacas porque tienen mucho que ocultar, como

robo, que no hacen nada o que no saben qué hacer. Y en efecto si no aplican medidas para fomentar mayor transparencia, la opacidad representará la forma para ocultar las desviaciones en las que incurran los próximos gobiernos o la práctica a la que caerán por su incapacidad para ser transparentes.

La falta de información es un elemento, que puede ocasionar que el municipio de Tultitlán se le identifique como poco transparente, ya que al no estar sistematizada y disponible cuando sea requerida, ocasionará que los ciudadanos pierdan el interés. La capacidad del municipio se debe ver reflejada en generar información actualizada, confiable, con lenguaje sencillo y claro, acompañado de análisis que permitan mayor comprensión de su acción, si esto no ocurre, quedará en duda y se crearán dificultades no sólo con la sociedad, sino también cuando se expongan a las auditorías externas.

La poca accesibilidad de la información es otro aspecto que generará opacidad “La accesibilidad a la información, [...] se caracteriza mediante tres referentes objetivos: resguardo y conservación de la información; la creación de facilidades de acceso y su difusión, independientemente que medie o no, algún interés específico por parte de alguna persona, respecto de dicha información.”<sup>102</sup> En el caso de Tultitlán la opacidad es algo que se refleja en insuficiente accesibilidad a la información, ya que ésta no es lo necesariamente difundida hacia algunas localidades y se representa gráficamente de la siguiente manera:

Existencia de Evidencia documental	<b>Cuadro 9 Medición de transparencia y opacidad</b>		
	Accesibilidad de la Información		
		Sí	No
Sí	Transparencia aceptada	Opacidad calculada	
No	transparencia limitada	Opacidad maquinada	

Fuente: Barrera Zapata, Rolando, Una transparencia dolorosa, México, IAPEM A.C., 2010. , p. 55

<sup>102</sup> Ibídem, p. 45

La opacidad calculada es cuando hay información pero no se facilita u obstaculiza su acceso, si bien no se ubica una institución o a un municipio en sólo una celda, puesto que no hay nada totalmente transparente o totalmente opaco, el municipio de Tultitlán puede reflejar algunas características de la opacidad calculada, (véase cuadro 9) ya que dificulta el acceso a la información completa en los medios más utilizados. Además, dentro de la opacidad calculada, existen las instancias temerosas por el uso que pudiera darse con la información, esta actitud puede ser muy visible en los gobiernos locales que en su mayoría rechazan la transparencia. En un escenario por considerar, la opacidad del municipio de Tultitlán se mantendrá dentro de la celda de opacidad calculada.

Sin embargo, existe la posibilidad de que su opacidad incremente al grado de ubicarla en la opacidad maquinada que es cuando no hay información por falta de recursos, por desinterés o porque no existe voluntad de generarla. “En este caso, al desorden administrativo y documental se suma la falta de compromiso con la transparencia y la voluntad para respetar el derecho de acceso a la información. Esta cuarta celda es la de la opacidad en todo su esplendor, la antítesis de la transparencia. Un excelente caldo de cultivo para que aparezcan conductas ajenas al interés público.”<sup>103</sup>

La búsqueda de transparencia debe ser constante, sus logros dependen de la voluntad de los funcionarios, en el caso de que no se actué para revertir esta situación es más fácil que las acciones logradas se pierdan. De las consecuencias políticas “La filosofía de Madison sugiere: que la secrecía impide la educación política de una comunidad de manera tal que las decisiones electorales no se encuentren completamente informadas; que las oportunidades que tienen los individuos para dar una respuesta significativa a iniciativas políticas son debilitadas; y que un cierto tipo de clima político se genera cuando los ciudadanos perciben al gobierno no con responsabilidad y confianza, sino con malevolencia y desconfianza”<sup>104</sup> La opacidad genera a una sociedad, que ve en su municipio a

---

<sup>103</sup> Ibídem. p.54

<sup>104</sup> Pope, Jeremy. Óp. Cit. capítulo. 24 p. 1

una administración ilegítima y sin credibilidad. Y otro que permite al municipio actuar con alta discrecionalidad.

### 3.5 Impunidad

“...la rendición de cuentas constituye uno de los pilares fundamentales para el sostenimiento de una democracia eficaz al crear las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental”<sup>105</sup> si los gobiernos municipales no fortalecen la rendición de cuentas, es probable que se propicie la impunidad, entendida como la acción ilegal que queda sin castigo y que trae consigo una serie de efectos negativos en la sociedad y el gobierno.

**Cuadro 10 Causales y escenarios de la impunidad**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>105</sup> López Presa, José Octavio, La rendición de cuentas en la política social, México, ASF, 2002, p. 8

La impunidad es consecuencia de las prácticas que imperan en la sociedad como la discrecionalidad y la ilegalidad.(véase cuadro 10) En un escenario posible la impunidad se mantendrá al mismo nivel que hasta ahora, permitiendo que los servidores públicos continúen sin castigo por los abusos que cometieron y en consecuencia también existirán aquellos elementos que sirven de amparo a la impunidad como la corrupción. La rendición de cuentas representará un espejismo o una idea que se quedará sólo en el papel y que tarde o temprano acabará siendo un conflicto para la sociedad y el gobierno.

En otro escenario, la impunidad puede aumentar, si los servidores públicos no ven que otros ya han sido castigados, ya que da pie a que ellos incurran en abusos por la seguridad que tienen de que no se les fincarán responsabilidades “Un país no puede jactarse de ser democrático mientras existan miembros que en el extremo del abuso puedan realizar actos ilegales que afecten la vida y la propiedad del resto de la población, y tener más o menos la certeza de que sus delitos quedarán impunes, o de que las sanciones que se les pudieran imponer no guardarán relación alguna con el daño causado”<sup>106</sup>

La impunidad ocasiona repercusiones sociales, políticas y económicas. Sociales porque al procurar la justicia de los delitos cometidos por los servidores públicos, se busca dar a la sociedad orden y certidumbre; sin embargo, la imagen que perciben los ciudadanos es de lentitud, ineficacia y corrupción, dejan la sensación de injusticia y que los servidores se protegen a sí mismos, para evitar ser castigados. La impunidad se convierte en visión generalizada del gobierno. Además la sanción, una parte fundamental de la procuración de justicia, no es del todo impuesta efectivamente.

“La impunidad es, en lo inmediato, la renuncia a la sanción penal a los violadores de los derechos humanos, y sus consecuencias afectan a la sociedad en su conjunto. Así, la impunidad desconoce la igualdad ante la ley, resintiéndose, de esta forma, uno de los principios básicos del Estado de Derecho. Conspira en

---

<sup>106</sup> *Ibíd*em, p. 9

contra de las orientaciones éticas y los valores máspreciados por los seres humanos, socializa la perversa idea de que, para algunos, todo está permitido, que los delitos más graves no merecen castigo y dificulta la tarea de sanar y reparar lo dañado. Es la institucionalización de la injusticia por quienes están llamados a hacer justicia.”<sup>107</sup>

De no aplicar medidas para mejorar la atención de las demandas ciudadanas, continuarán los delitos con la seguridad de que tendrán tiempo para justificarlos. Además si el tiempo es demasiado los ciudadanos pueden desistir de su decisión de realizar o continuar con la demanda. “El transcurso de un largo tiempo sin que el delito sea castigado, además de que produce en la sociedad la sensación de que ha quedado impune, permite que su autor cometa nuevos delitos, en tanto que no se le castigue.”<sup>108</sup> En el ámbito federal las denuncias recibidas por parte de los Órganos Internos de Control OIC’S de la Secretaría de Seguridad Pública SSP, Procuraduría General de la República PGR y la Policía Federal PF, suman un total de 2,229 denuncias por corrupción y mala actuación de servidores públicos federales, de éstas 1,065 menos de la mitad están en investigación a pesar de que fueron interpuestas en el 2011.

Repercusiones políticas porque delitos como: ejercicio indebido del servicio público; abuso de autoridad; desaparición forzada de personas; coalición de servidores públicos; uso indebido de atribuciones y facultades; intimidación; abuso de funciones; tráfico de influencia, nepotismo y enriquecimiento ilícito, quedan sin castigo, además la impunidad frena el desarrollo y credibilidad en el sistema político, mientras no se haga nada por combatirla se generalizará hacia toda la administración, ocasionando que cada vez más servidores públicos aprovechen su puesto para obtener beneficios personales.

---

<sup>107</sup> Declaración de Santiago de Chile, Seminario Internacional, Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos, Ko’Ága Roñeéta 1996 en El varejón. Número 13, México, 2000, p. 7

<sup>108</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad ICESI, Violencia e Impunidad en México, p. 6 en [http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/7\\_violencia/20.pdf](http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/7_violencia/20.pdf) consultado marzo 2012

El Sistema de Atención Mexiquense de la Secretaría de Contraloría del Estado de México, informa que cuando se trata de autoridades municipales los ciudadanos sólo podrán acudir a las contralorías municipales y a la contraloría interna del poder legislativo del Estado de México. Sin embargo; esta información no es fácilmente identificable, ocasionando que muchos ciudadanos pierdan desistan de la denuncia, de no cambiar las formas de interacción entre gobierno y sociedad, muchos de los delitos no serán denunciados y por tanto quedarán impunes.

### 3.6 Improvisación/ gobierno sin responsabilidad

La falta de ética es un problema estructural no exclusivo de los servidores públicos, sino un reflejo de la escasez de valores en la sociedad en general, optar por medidas de control como leyes, códigos, sanciones y auditorías que incluso podrían ser excesivas, no representan la forma correcta de generar los valores deseables en los funcionarios públicos, cuya carencia representa un reflejo de cómo la célula de la sociedad, es decir, la familia se encuentra deteriorada en nuestro país. Los intentos por procurar la ética fallan desde el momento en que se quieren imponer valores en lugar de adoptarlos y deseárselos

“Es evidente que los gobiernos de los países de la OCDE sienten la necesidad de reaccionar ante esta situación, con independencia de sus planteamientos sobre las causas o la gravedad del problema. La ética y los principios en la vida pública se han convertido en una importante cuestión de interés público en estos países, interés que se refleja en la variedad de intentos de <<limpiar>> la vida pública incluida en la revisión de los sistemas de gestión ética y de comportamiento de los funcionarios.”<sup>109</sup>

Sí se permite la permanencia de servidores públicos con falta de valores, el servicio público de por sí deficiente se llenará de actividades improvisadas e irresponsables a capricho de funcionarios públicos, las carencias de valores se reflejan y se seguirán reflejando. Para entender las consecuencias de la falta de ética dentro del gobierno, es necesario estudiar la ausencia de cada valor.

---

<sup>109</sup> OCDE, Óp. Cit. ,p. 28

Insensibilidad, la cual consiste en no hacer o adoptar como suyo causas justas, ni obrar para procurar y buscar el bien común, este aspecto es de gran relevancia, ya que sí los servidores públicos no se sienten como parte integrante del gobierno que busca el desarrollo y la integridad de sus habitantes, por efecto no se podrá reflejar en sus actividades. Ineptitud para generar consensos, aspecto entendido como la carencia del valor político, incapaz de mediar en el conflicto para buscar legitimidad por parte de los ciudadanos.

Intolerancia, descrita como la no aceptación de ideas, cosas y personas diferentes, se caracteriza por posturas en exceso rígidas, anti valor que no es aconsejable en el quehacer gubernamental ya que entre gobierno y sociedad, dentro del gobierno y entre los habitantes existe una diversidad de ideas e intereses los cuales deben respetarse. Irresponsabilidad que consiste en no asumir las consecuencias de las acciones y decisiones que toma un individuo o conjunto de ellos, la irresponsabilidad en los servidores públicos es uno de los antivalores que más permean en la confianza de los ciudadanos, lo cual se refleja en el constante intento por combatirlo por medio de la rendición de cuentas.

La falta de respeto es entendida como la incapacidad de un individuo para reconocer el valor de otros y de sí mismo, ocasionando excesos y transgresión a los individuos y al entorno en general, genera agresiones que ponen en duda la legitimidad del gobierno. La deshonestidad, la cual hace referencia a la insuficiencia de un individuo por conducirse apegado a la verdad y a la integridad, estas personas en la administración pública generan pérdidas económicas y de confianza al incurrir en actos de corrupción. Falta de imparcialidad, definida como la actuación subjetiva, inequitativa, conducirse por favoritismo o intereses personales.

Muchos de los servidores públicos que incurrir en faltas graves de valores, son aquellos que consiguieron su puesto debido a elección popular, las promesas de campaña y las formas para conseguir el voto, esta actividad ya tan conocida es vista como una práctica recurrente y popular entre los ciudadanos; sin embargo, logrando el voto estas promesas son olvidadas hasta que en las elecciones

siguientes las retoman para continuar con este círculo vicioso. En esta actividad se puede ver reflejada la carencia de respeto, sensibilidad, generando entre otras cosas gobiernos sin responsabilidad.

Estas prácticas se pueden volver aún más comunes en las administraciones municipales, sobre todo porque las medidas de control y vigilancia, insuficientes pero presentes con más claridad en el ámbito federal, son casi invisibles en los municipios, por lo que las faltas de ética pueden seguir invulnerables, intocables y recurrentes por los próximos políticos, manteniendo la imagen deteriorada que tienen y perdiendo legitimidad.

La falta de ética en servidores públicos que no están por elección popular y que tienen que ver con la prestación de un servicio público, genera consecuencias inmediatas, caracterizando al servicio público por ser de muy mala calidad o que simplemente no cumpla con el objetivo planteado. Algunos autores consideran la eficacia y eficiencia como valores propios del quehacer gubernamental; sin embargo, más que valores son características que deberían contener el otorgamiento de los servicios, si bien la carencia valores repercute en estas dos características, por sí mismas no son valores.

Las consecuencias que se han podido reflejar con las acciones implementadas de control y vigilancia de la ética en los servidores públicos es el poco interés de los mismos en seguir practicas honestas, de no poner en marcha medidas para permear por medio de una educación ética y cívica que tendrá resultados a largo plazo, es muy probable que los funcionarios opten por lo que en su perspectiva es lo más fácil, es decir, el desconocimiento total de la importancia de sus actividades, prefiriendo la improvisación de las mismas o faltas al respeto hacia los ciudadanos a quienes prometieron y juraron servir.

“Cuanto mayores sean la complejidad y la cantidad de reglas, menos probable será que los funcionarios consigan asumirlas y observarlas, de modo que se convertirán en un obstáculo a evitar o rodear, en lugar de una pauta de comportamiento en situaciones de duda entre lo correcto y lo incorrecto. Además,

cuando las normas quedan obsoletas e inaplicables en la práctica, pierden su credibilidad y generan confusión, lo que lleva bien a la inacción o a los comportamientos indebidos”<sup>110</sup>

### 3.7 Falta de compromiso con la sociedad

La corrupción genera entre otras cosas un círculo vicioso muy difícil de revertir, ya que se combina con la cultura tanto de la sociedad como del gobierno, lo que ocasiona que se la vea como parte normal de las actividades diarias, este aspecto es muy inconveniente por que genera que no se le dé la importancia suficiente para combatirla y de este modo se aseguran prácticas de corrupción que ocasionaran otros problemas “...los funcionarios corruptos al ver las ganancias económicas que produce el aceptar sobornos, frecuentemente tienen el poder discrecional de rediseñar sus actividades. Pueden crear escasez, retrasos y trabas burocráticas para estimular el soborno” <sup>111</sup>

La corrupción genera ineficacia, deshonestidad y en general ilegitimidad del gobierno, aún siendo un problema compartido con la sociedad, el rediseño de actividades es quizá una de las mayores problemáticas en el ámbito municipal, ya que precisamente es en el municipio donde la planeación no es un factor lo suficientemente fuerte y sustentado, así que el menor de los cambios en actividades para favorecer a un grupo de funcionarios puede ocasionar desvíos o retrasos en los objetivos planteados de cada organización. Estos aspectos se convierten en parte integrante de los funcionarios, cuando no se logra hacer nada para combatirlo, ocasionará que los servidores públicos no tengan clara la problemática de la corrupción y no generarán un verdadero compromiso con la sociedad.

El compromiso es un aspecto esencial que deben tener claro los funcionarios públicos, ya que su trabajo es por y para la sociedad, además en el ámbito municipal éste debe quedar mayormente arraigado, ya que los servicios públicos

---

<sup>110</sup> *Ibidem.*, p. 121

<sup>111</sup> Rose Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma.* España, siglo XIX, 2001. p.35

que brindan los ayuntamientos son los más cercanos a las necesidades inmediatas de sus habitantes, como agua potable, alcantarillado, saneamiento, alumbrado público, recolección de basura entre otros. Debido a estas necesidades primarias que brinda el municipio se hace conveniente que el trato que se origina entre los servidores y los habitantes sea con el mayor compromiso posible.

Si este compromiso no existe entonces los servidores públicos tendrán la percepción de que no se deben a los habitantes y podrán arreglárselas para mantener prácticas corruptas, que generarán entre otras cosas pérdida de credibilidad y legitimidad y costos económicos, por ejemplo: el dinero que podría dirigirse hacia la prestación de mejores servicios públicos, se van en beneficio de una persona o de un pequeño grupo “Dineros recabados de licencias o de impuestos, en lugar de contribuir al presupuesto, simplemente pueden acabar en los bolsillos de empleados corruptos del gobierno”<sup>112</sup> Aunque los costos políticos, éticos y sociales son más elevados.

De acuerdo con Flavio Lazos, académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE en región centro, otra consecuencia económica de los niveles altos de corrupción es el endeudamiento immoderado, aspecto preocupante y en ascenso durante los últimos años, ya que de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación ASF, los municipios aumentaron su deuda en más de 42% entre 2008 y 2010. Si la deuda sigue en aumento debido a la corrupción ésta pondrá en riesgo las finanzas municipales, sobre todo considerando su fragilidad ya que la mayor parte de los ingresos provienen de recursos federales debido a su incapacidad para generar ingresos propios.

Otra consecuencia económica, es en los niveles de inversión, los municipios conurbados del estado de México representan una oportunidad para empresarios por la cercanía en recursos humanos y con el Distrito Federal y por la infraestructura carretera; sin embargo, la corrupción en los municipios, entorpecen la apertura y el mantenimiento de empresas. Se sabe que en los concursos de

---

<sup>112</sup> Vega, Salvador. (ponencia) Consecuencias económicas de la corrupción, Congreso Internacional Derecho penal y economía, Instituto Nacional de Ciencias penales, 2007.

obras, las empresas constructoras incurren en prácticas de corrupción junto con los gobiernos locales; de seguir así se provocará pérdidas económicas, ya que al participar constantemente en actos corruptos, las empresas preferirán asentarse en otro lugar, alejando de los municipios la oportunidad de generar empleo y mayor desarrollo económico, aspecto que ya ha ocurrido en otros estados como Hidalgo.

“Más allá de su impacto sobre el desarrollo económico, la corrupción tiene fuertes impactos sociales que aún han sido poco estudiados. [...] En primer lugar, cuando los poderes del estado están capturados por una elite o existen pautas clientelares que generan ineficiencia y arbitrariedad en la toma de decisiones, se reduce el gasto público efectivo en educación y salud.”<sup>113</sup> Existen estudios que demuestran que entre mayor sea el grado de corrupción, menor será el gasto efectivo en los servicios públicos. “A su vez, una mayor corrupción se identifica con una mayor ineficiencia y un uso de prácticas como soborno que generan desconfianza social. La corrupción opera también a través de relaciones jerárquicas de padrinazgo (fenómeno también conocido como clientelismo o amiguismo) que inhiben la creación de redes horizontales de confianza mutua o capital social”<sup>114</sup>

La falta de compromiso en el gobierno tiene repercusiones en la sociedad, ya que los habitantes se encontrarán desvinculados de sus autoridades y no se sentirán representados, este aspecto puede llevar a dificultades mayores, como el malestar popular. “Pero el más grave efecto de la corrupción es, quizá, que prospera clandestinamente al margen de las normas y del respeto a la moral pública, lo que acaba por socavar la confianza de las instituciones e inhibir la búsqueda del bien común”<sup>115</sup> Esta pérdida de legitimidad y falta de compromiso con la sociedad distancian a los habitantes del municipio y sus representantes.

---

<sup>113</sup> Prats Cabrera, Joan Oriol. Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. España. Universidad Autónoma de Barcelona en <http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/119870/159755> consultado Marzo 2012.

<sup>114</sup> Ibídem, p. 162

<sup>115</sup> López Praga, José Octavio. Corrupción y cambio, México, FCE, 1998, p. 15

### 3.8 Escasa cooperación de la sociedad.

La participación ciudadana es una tarea del gobierno en conjunto con la sociedad. Sí el gobierno no es capaz de fomentar la colaboración deseada para promover la cooperación y vigilancia de los asuntos públicos, es muy probable que la sociedad por sí misma presente un desinterés generalizado por ser partícipe en estos asuntos. Restarle importancia a esta carencia podría representar un problema en el futuro, no sólo para los gobiernos sino para la sociedad en general.

Se pueden mencionar al menos dos escenarios posibles: el tendencial y el catastrófico, el tendencial consistiría en que la escasa participación hasta ahora reflejada seguirá el mismo curso, por lo que se le conocerá como decorativa. Los gobiernos locales dirán que existe participación ciudadana que cuentan con reglamentos y comités para comprobar su cooperación con la sociedad; sin embargo, seguirán la misma tendencia de que ésta no represente una incidencia real en su actuación.

Es probable que los gobiernos locales sólo actúen en beneficio de algunos intereses, como los de que sepan integrarlos y organizarlos para exigir ser parte de la agenda del gobierno local. Este aspecto tiene ventajas y desventajas, ya que si bien se busca la organización de la sociedad, también es cierto que sólo pequeños grupos organizados quieren, querrán y pueden integrarse para influir en las decisiones del gobierno. También existe la posibilidad de que los gobiernos electos sigan los propósitos del partido al que pertenecen.

En el escenario por venir, se prevén peores consecuencias, se trata de visualizar que la desatención a la participación ciudadana, puede ocasionar su desinterés en los asuntos públicos, esta es una de las consecuencias indeseables, ya que uno de los requisitos de un gobierno democrático, es la participación de los ciudadanos; sin embargo, si la participación es de mala calidad, puede ocasionar el hartazgo de los ciudadanos por ser parte de las decisiones de gobierno.

La sociedad mexicana se caracteriza por ser solidaria, cooperativa y participativa, ejemplos como el terremoto del ochenta y cinco, demuestran que los mexicanos

son un gigante dormido en cuanto a solidaridad y cooperación se refiere; sin embargo, esta característica sólo se refleja en situaciones urgentes y contempladas por algunas generaciones. Es necesario señalar que esta característica de los mexicanos podría perderse si se optan por medidas que no alienten a que esta forma de solidaridad y cooperación se dé más seguido y en una gran diversidad de temas, sobre todo en el ámbito local.

De no fomentar la cooperación de los habitantes, los problemas tendrán que ser enfrentados solo por el gobierno, lo cual es desalentador, por la complejidad de los asuntos por atender en los próximos años, por ejemplo, la forma de combatir el desabastecimiento de agua no será igual que en las siguientes administraciones, porque tanto la población como la demanda en los municipios conurbados aumentara, la búsqueda de soluciones no podrán ser sólo de una administración municipal, sino que exigirá la vinculación de los diferentes ámbitos de gobierno y de la sociedad en su conjunto.

La cooperación de la sociedad, representa un factor para enfrentar muchos de los problemas locales. Sin embargo; en cualquiera de los dos escenarios descritos el tendencial y el catastrófico la cooperación podría ser mínima o nula, situación que no sólo se queda en ese efecto, ya que existe la posibilidad de que provoque otros más indeseables, como la poca vinculación e identificación que caracterizará a la sociedad del gobierno. “Los gobiernos no sólo administran el gasto públicos, sino que emiten leyes y las hacen cumplir, y también producen símbolos culturales: ideas e imágenes que hacen posible un cierto sentido de pertenencia a una nación en particular e identidades colectivas entre grupos más o menos amplios de población. Estos últimos forman además los criterios de legitimidad sobre los que se justifica la actuación de cualquier gobierno.”<sup>116</sup>

A los gobiernos locales no les conviene ignorar esta desvinculación, ya que no solamente tendrían que enfrentar los asuntos por sí mismos, también tendrían que estar pendientes de cómo recuperar legitimidad. La falta de cooperación no se debe entender como un efecto cualquiera, ya que refleja consecuencias aún más

---

<sup>116</sup> Merino, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia. México, op.cit. , p.42

graves como la ilegitimidad, la cual puede llevar a los habitantes a no solamente no cooperar con los asuntos que deben ser de su incumbencia, sino favorecer su organización para ser parte de conflictos. "...quienes se rebelan abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental no están haciendo uso de sus derechos reconocidos, sino luchando por alguna causa en específica, contraria al estado de cosas en curso. Las revoluciones no son un ejemplo de participación ciudadana [...] Así pues, aunque con mucha frecuencia se les confunda como formas de participación, conviene tener claro que ni la rebelión ni la movilización cumplen esos dos requisitos"<sup>117</sup>

No se debe permitir que la funcionalidad en la participación y cooperación sea minimizada al seguir siendo decorativa, ya que podría provocarse que la idea de participación ciudadana sea considerada como "... efecto de manipular al ciudadano en beneficio de ideas sectoriales y no universales de la colectividad social, con ello sólo se propicia la radicalización y manipulación de la participación ciudadana en beneficio de los partidos políticos bajo intereses mezquinos e individualistas, acrecentando la indiferencia y la apatía en vías de minimizar la conciencia del ciudadano con respecto a cuestiones de orden público y las necesidades que le rodean en su entorno, motivo por el cual queda inexistente la retroalimentación e introspección que el ciudadano puede aportar..."<sup>118</sup>

### 3.9 Gobierno sin colaboración interna.

La contraloría y el síndico procurador tienen lealtades diferentes y no hay jerarquías entre los dos, ya que uno depende del presidente y del ayuntamiento respectivamente, sin embargo; la actuación de los dos va enfocada a ser el control interno de la administración pública municipal, por lo que aspectos como la colaboración y la coordinación es un punto clave para el funcionamiento de sus atribuciones. Actualmente las leyes y reglamentos no han sido una guía para que se establezcan modos de coordinación, lo que representa y seguirá representando

---

<sup>117</sup> Ibídem. p. 31-32

<sup>118</sup> Reyna Lara, Mauricio, El destino de la participación de ciudadana en México, op.cit. p. 4

situaciones en las que dentro del mismo gobierno, aún siendo diferentes entre sí, no exista la cooperación deseada.

Existen dos escenarios posibles, el tendencial es que tanto el contralor como el sindico procurador, sigan incurriendo en deficiencias en su actuación, porque no tienen la claridad en leyes y reglamentos ni el interés y la voluntad para generar modos de colaboración, así podrán ir y venir administraciones donde el objetivo de asegurar la legalidad, la honestidad y el uso eficiente de los recursos públicos sea puesto en duda. En algunos estados de la República ya se han visto algunos efectos, que ocasiona la vaguedad en responsables y responsabilidades en el control interno.

En algunos estados como Coahuila y Jalisco se informa que el síndico ha incurrió en acusaciones hacia el contralor municipal acerca de que éste no realiza su trabajo o que obstaculiza la realización de las obras públicas, se pueden mencionar muchos ejemplos de cómo es la relación entre los síndicos procuradores y contralores municipales, pero en todos ellos lo constante es la poca capacidad que tienen para coordinarse y de pasarse las responsabilidades entre ellos. El estado de México, no está exento de este tipo de situaciones, ya que de seguir con esta misma tendencia, continuarán los conflictos entre contralor y síndico procurador.

Se generarán conflictos por saber quién tendrá más poder y finalmente los únicos perjudicados serán los ciudadanos, la falta de colaboración interna permeará la confianza de los ciudadanos, al reflejar que no serán capaces de obtener consensos y negociaciones, la coordinación interna "Es aquella que se establece con las dependencias, organismos y autoridades auxiliares del ayuntamientos para unificar criterios, dar coherencia al seguimiento físico y presupuestal, evaluar los resultados, proponer medidas correctivas y proporcionar la asesoría e información necesaria sobre el cumplimiento de los programas y actividades del

gobierno municipal”<sup>119</sup> si no son capaces de generar cooperación interna, entonces no podrán cumplir con su objetivo.

El escenario catastrófico puede generar que incluso se piense en la desaparición de alguno de los modos de control interno, como ya ha sido pensado en el estado de Guanajuato “La figura de la contraloría municipal, que en su origen fue creada como una dependencia vigilante de la correcta aplicación del presupuesto, ha venido sufriendo fuertes desgastes que la han llevado a la situación actual, en la que incluso se está discutiendo su existencia misma.”<sup>120</sup> La desaparición de la contraloría municipal representa una situación aún más difícil, ya que dejar al síndico procurador la función de control interno implicaría quizá el abandono de otras funciones.

La figura del síndico procurador, si bien tiene la tarea de fungir como responsable de control interno, también tiene otras funciones como abogado del municipio y procurar la aplicación de normas y justicia, lo que quiere decir, que el síndico no tiene como tarea sustancial la del control interno. La desaparición de la contraloría municipal implicaría quitar al responsable de vigilar; fiscalizar; evaluar; instrumentar y operar los mecanismos para la participación; elaborar y mantener actualizado el padrón de servidores públicos sancionados e investigar el cumplimiento de los servidores de las obligaciones de los servidores públicos. En suma, desaparecería la entidad que tiene a su cargo sustancialmente el control interno del municipio.

Por otro lado, si desapareciera la función de control interno del síndico procurador, el ayuntamiento no tendría forma de asegurar control ya que el síndico es quien rinde cuentas al ayuntamiento. “El síndico (o síndico procurador) tiene responsabilidades distintas en cada estado; sin embargo, en general, su función es supervisar el trabajo de la tesorería y de la contraloría y vigilar que el ejercicio de los recursos se haga conforme a la ley y se apegue al plan de desarrollo

---

<sup>119</sup> Caruso, Arles, La planeación del Desarrollo y la participación ciudadana: Herramientas básicas de buen gobierno municipal, México, INIFED, p. 50

<sup>120</sup> Padilla Navarro, Gerardo. La contraloría municipal: urge un cambio. 23 de Noviembre de 2011. En <http://www.zonafranca.mx/la-contraloria-municipal-urge-un-cambio/>

municipal. Podría decirse que el síndico es el ojo fiscalizador del cabildo.”<sup>121</sup> Si bien las funciones sustanciales del síndico no son las de control interno, la inexistencia de esa función dejaría al ayuntamiento sin posibilidades para exigir rendición de cuentas.

“Si algún poder, teórica y constitucionalmente, tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo. Según Crespo, “un Ejecutivo fuerte en exceso, lleva a los linderos del absolutismo. En cambio, un poder Legislativo dotado de más poder que su contraparte ejecutiva, llevará en un plazo relativamente breve a una situación de parálisis e ingobernabilidad...”<sup>122</sup> En estricto sentido en el ámbito municipal no hay división de poderes, pero si a nivel operativo, la desaparición de la contraloría significaría dotar de más poder al ayuntamiento sobre el presidente municipal y la desaparición de la función de control interno del síndico representaría un absolutismo por parte del presidente.

Cualquiera de los dos escenarios posibles, el continuar con las mismas prácticas u optar por la desaparición de la contraloría o el síndico, es un reflejo de la fragmentación del gobierno, que llevará consigo el desempeño ineficaz y afectará la rendición de cuentas tanto horizontalmente que es dentro del mismo gobierno, como verticalmente que es con los superiores jerárquicos el presidente y el ayuntamiento y con los ciudadanos en general.

### 3.10 Contraloría interna deficiente.

Debido a que la contraloría depende jerárquicamente del presidente municipal, se torna difícil que existan sanciones hacia éste, por lo que es necesario emprender medidas en las que cuidando el objetivo de control interno, se pueda aplicar sanciones en el tiempo y forma adecuados, de continuar con esta característica,

---

<sup>121</sup> Óp.Cit. Cejudo, Guillermo, p. 96

<sup>122</sup> Ugalde, Luis Carlos, Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, México, IFE, 2002, p. 28

las dinastías y el caciquismo que han caracterizado al gobierno del estado de México desde Isidro Fabela hasta Enrique Peña Nieto y más específicamente los municipios, la lista de familias que se enriquecerán a costa del erario estará en aumento. “Enriquecimiento ilícito (Art. 20 CNUCC) (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) Se puede definir como un incremento significativo del patrimonio de un funcionario público que no puede justificarse razonablemente en relación con sus ingresos legítimos. Este es un asunto especialmente polémico...”<sup>123</sup>

Para los presidentes municipales la contraloría interna representará una forma de evitar la rendición de cuentas y no un apoyo que permita ubicar las deficiencias en la actuación gubernamental, la malversación “... como la apropiación indebida u otro desvío, por parte de un funcionario público, para fines no relacionados a aquéllos hacia los cuales los activos fueron destinados, para su beneficio o para el beneficio de otra persona o entidad de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se haya confiado al funcionario público en virtud de su cargo.”<sup>124</sup> Terminara por convertir a la contraloría en un modo de ocultamiento y complicidad de las desviaciones y abusos en que incurran los presidentes municipales.

En el siguiente análisis de matriz FODA, se pueden describir cuatro escenarios posibles, en estos se consideran los factores internos de la contraloría municipal como las fortalezas y las debilidades, pero vistas desde la perspectiva de construirlas y de prevenirlas, así como los factores externos, las oportunidades y las amenazas, pero con la visión de buscarlas e identificarlas respectivamente. La unión de éstas representa un escenario distinto.

---

<sup>123</sup> Óp. Cit. EGAP, p.25

<sup>124</sup> Óp. Cit. EGAP, p.24

**Cuadro 11 Manejo Prospectivo del análisis FODA “Contraloría Interna Deficiente”**

Factores Internos	Construir FORTALEZAS Profesionalización de servidores públicos	Prevenir DEBILIDADES Lealtades políticas, nepotismo y amiguismo
Factores Externos		
Mantener OPORTUNIDADES Idea generalizada de rendición de cuentas  Buscar OPORTUNIDADES Fomentar participación ciudadana	Escenario rosa <sup>1/</sup>  La profesionalización aunada al interés de los ciudadanos por exigir la efectiva rendición de cuentas favorecerá que la contraloría actúe conforme a la eficiencia y honestidad que es necesaria en la vigilancia del gasto público municipal.	Escenario verde <sup>2/</sup>  Aunque las lealtades políticas, el nepotismo y el amiguismo son prácticas generalizadas, la participación ciudadana y la rendición de cuentas son factores que pueden inhibirlas.
Identificar AMENAZAS Inmovilidad ciudadana	Escenario Rojo <sup>3/</sup>  Si la tradición del nepotismo y el amiguismo se suman a la inmovilidad ciudadana, es probable que aunque exista la difusión de la rendición de cuentas, la contraloría siga siendo cómplice de las desviaciones.	Escenario Negro <sup>4/</sup>  La contraloría municipal perderá razón de ser, desapareciendo toda acción de control y evaluación, función primordial en la actuación gubernamental.

Fuente: Elaboración propia con base a información de Cervera, Manuel. FODA: un enfoque prospectivo. México, FCPYS UNAM, 2008, pp.22-23

1/ “La organización aprovecha mediante sus fortalezas excelentes oportunidades, no tiene amenazas ni debilidades significativas que puedan afectar sus objetivos.

2/ La organización tiene oportunidades y está trabajando en eliminar o reducir sus debilidades en función de aprovecharlas. Aunque enfrenta amenazas, sus impactos son manejables.

3/ La organización pasa por momentos difíciles debido a sus debilidades que no le permiten controlar efectos adversos de las amenazas del entorno. Existen oportunidades, pero por el momento no puede aprovecharlas al concentrarse en defenderse de las amenazas.

4/ La organización enfrenta serias amenazas que aunadas a sus grandes debilidades y la falta de oportunidades pone a la misma en riesgo de sucumbir.”<sup>125</sup>

En el anterior análisis prospectivo de la matriz FODA los escenarios considerados, de acuerdo con el autor Manuel Cervera son probabilidades tendenciales, en las que se examinan diversas posibilidades. En el escenario rosa y verde se

<sup>125</sup> Cervera, Manuel. FODA: un enfoque prospectivo. México, FCPYS UNAM, 2008, pp.22-23

describen situaciones en las que se ha aplicado o aprovechado una forma de solucionar el problema; sin embargo, en este apartado se requiere poner mayor énfasis en el rojo y negro, ya que en éstos, los actores no han hecho nada por solucionar las cosas.

El escenario rojo describe un entorno en que la difusión en medios tecnológicos de la rendición de cuentas, representa una oportunidad al divulgar entre los ciudadanos su derecho de ser partícipe en los asuntos de gobierno; sin embargo, ésta no será totalmente aprovechada, por lo que el fin de exigir cuentas y ser parte de la vigilancia de los recursos públicos quedará sin ser explotado. La tradición del nepotismo y el amiguismo, se ha quedado tan arraigada que aunque existan las oportunidades, no se podrán aprovechar.

En el escenario negro se describe un escenario peor, ya que en éste se conjuntan todas las debilidades y amenazas tanto interior como exteriormente, sin que existan la búsqueda o el mantenimiento de oportunidades, en éste la razón de existir de la contraloría municipal se reduce a cómplice de las desviaciones en las que incurra el presidente municipal. Puede considerarse hasta la desaparición de la contraloría, la cual puede representar una administración aún más corrupta y abusiva de su puesto.

La administración municipal debe estar libre de nepotismo o amiguismo, sobre todo la contraloría que tiene la función de evaluación y sanción, de lo contrario puede representar modos en que servidores públicos más capacitados pierdan la oportunidad de ascender, cuando se sabe que para el puesto, la profesionalización y los valores son muy importantes. Pérdidas tanto para el personal capacitado, lo cual afecta también la cultura organizacional y para la sociedad que finalmente paga el sueldo de servidores públicos sin los suficientes conocimientos.

## Capítulo 4. PROPUESTA

El cuarto capítulo tiene como objetivo dar posibles alternativas como la reelección del presidente y la ampliación del periodo municipal, ubicando las ventajas y desventajas que tiene cada una. También se identifican posibles mecanismos políticos, jurídicos, sociales y administrativos que podrían aplicarse para mejorar el quehacer gubernamental, considerando algunas propuestas y estudios elaborados por revistas especializadas, institutos y centros de investigación.

### 4.1 Reelección del Presidente Municipal

La reelección es un tema que se rechaza en México, en los municipio se refleja en el artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual dice que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, no podrán ser electos para el periodo inmediato y en la constitución estatal, el artículo 116 dice que los miembros propietarios o suplentes no podrán asumir funciones para ser electos en el período inmediato siguiente, a pesar de que la falta de continuidad es evidente.

Sin embargo, “Esta alternativa no puede ser descartada, facilitaría la continuidad de programas, la atención en la prestación de servicios públicos municipales y posiblemente, una adecuada planeación para el cumplimiento de obras públicas, así como mayor racionalización de los recursos. El inconveniente, sin duda lo constituye la tradición del sistema político mexicano y su principio de “Sufragio efectivo, no reelección”...”<sup>126</sup>

La reelección puede plantearse como una opción en la que los ciudadanos tengan la posibilidad de ser evaluadores de la capacidad de sus gobernantes y decidir si dan o no la oportunidad de reelegirse; sin embargo, la reelección por sí misma no es una alternativa viable, debe ir acompañada de herramientas como el plebiscito, que por su orientación se acomoda más a decisiones políticas, representaría para la sociedad una manera de ser participes, ya que no sólo implica la emisión de un

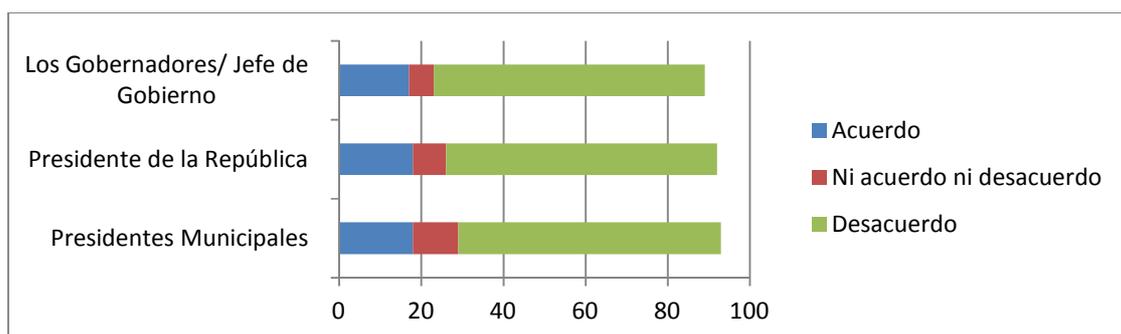
---

<sup>126</sup> Acosta Cázares, El municipio en México, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal SEGOB, 1996, pp. 23-24

voto, sino que exige una sociedad informada de lo que se planea, se hace y la calidad de la administración, para que con base en esta información se decida o no la reelección.

La reelección es la oportunidad para que los gobernantes adquieran mayor compromiso ya que puede ser la forma en que los ciudadanos apremien o castiguen, por lo que existe la posibilidad de que adquieran mayor responsabilidad para resolver los diversos problemas sociales y económicos que afectan al ámbito local. También se debe considerar que el concepto de representatividad adquirirá mayor significado, ya que las autoridades tendrán que actuar conforme a las demandas ciudadanas y obligados a brindar soluciones, en suma tendrán que representar verdaderamente los intereses de los ciudadanos y no de su partido.

**Gráfica 7 ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se permita la reelección inmediata a...?**



**Fuente:** Ipsos-Bimsa, con base en encuesta nacional en vivienda, realizada entre el 1 y el 5 de abril de 2005, tomada de *Pulso ciudadano*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, número 13, mayo de 2005, disponible en [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop) (fecha de consulta: julio de 2008). En Rodríguez Gómez, Óp. Cit. p. 9

#### 4.2 Ampliación del periodo municipal

La ampliación del periodo municipal tiene la ventaja de que no implicaría una reforma al artículo 115 de la CPEUM ya que depende de las constituciones estatales establecer el periodo de los ayuntamientos el cual varía entre uno, dos y hasta 3 años, como es el caso de la constitución del estado de México. "...se propone alargar el periodo de gobierno de la administración municipal con el objeto de dar continuidad a los planes y programas establecidos por la administración en gestión, para el mejor desarrollo de los municipios, esto no significa una reelección sino una ampliación del periodo de ejercicio de los

ayuntamientos, debido a que la realidad dinámica de la sociedad, evidencia que tres años no son suficientes para lograr cumplir con los diversos programas, proyectos y acciones que permitan alcanzar una verdadera eficacia de la administración municipal...”<sup>127</sup>

#### 4.3 Ampliación del periodo municipal (a 4 años)

A nivel nacional se han hecho numerosas propuestas para prolongar el periodo municipal a 4 años, en algunos estados como Veracruz ya están aprobadas legalmente las reformas constitucionales para más de la mitad de los 212 municipios, las cuales entrarán en vigor a partir del 2014. Se pretende resaltar la posibilidad de facilitar el proceso de estructuración de la planeación, ya que aunque en el segundo año se busca mayoritariamente implementar los programas, para el tercer año está se ve acotada, tanto por la capacidad como por las prioridades electorales del ayuntamiento. “Sin duda esta alternativa, sería un punto intermedio. [...] podría facilitar la continuidad administrativa y política y no rompería el principio de Sufragio efectivo, no reelección”<sup>128</sup>

Algunos autores consideran que los gastos electorales aumentarían por el desajuste con los gobernadores; sin embargo, en el estado de México los periodos entre gobernadores y ayuntamientos no coinciden por lo que el desajuste no representaría inconveniente, en cuanto a gastos en campañas electorales éstos se verían reducidos. De acuerdo con el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) el tope en gastos de campaña para el municipio de Tultitlán es de \$1,410,408.21

<b>Cuadro 12 Gasto de campaña en 24 años Tultitlán</b>			
Gasto de campaña		Campañas	Monto
\$1,410,408.21 <sup>1/</sup>			
Periodo	3 años	8	\$11,283,265.68
	4 años	6	\$8,462,449.26

Fuente: Elaboración propia con base a la información del IEEM

<sup>127</sup> Ramírez Guzmán, José Antonio, Breves consideraciones sobre la ampliación del periodo de los ayuntamientos, p. 367 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1165/18.pdf> consultado en abril 2012

<sup>128</sup> Acosta Cázares. Óp. Cit. p. 234

Como se observa en el cuadro 12, en 24 años, con un periodo de 3 años, habría 8 campañas electorales, lo que supone un gasto aproximado de \$11,283,265.68, pero sí se considera un periodo de 4 años, se darían 6 campañas electorales lo que suma un gasto de \$8,462,499.26. Si se amplía la duración del gobierno municipal, los gastos en campañas electorales disminuirían y se daría un tiempo intermedio para finalizar con los proyectos municipales.

#### 4.4 Ampliación del periodo municipal (a 6 años)

“... la gestión municipal con un periodo de seis años, además de la continuidad en la administración municipal en planes y programas, podría constituir un ahorro en gastos electorales, a diferencia de los periodos de tres años con reelección o cuatro años con los que tendrían que realizarse procesos electorales para el cambio de autoridades locales”<sup>129</sup> Las ventajas de la ampliación del periodo municipal a 6 años son principalmente económicas, ya que generaría ahorros, además de que podrá coincidir con el periodo de los gobernadores.

Sin embargo, es necesario resaltar que 6 años para los gobiernos locales podría parecer excesivo, “En el plano internacional, en el vecino país del norte, los periodos son definidos por el tamaño de las ciudades, es decir, a mayor tamaño mayor duración. En los grandes el periodo es de 4 y en las pequeñas de 2 años [...] En Latinoamérica, los ayuntamientos tienen diversas duraciones...”<sup>130</sup> países como Argentina, Brasil, Venezuela, Chile tienen una duración de 4 años, mientras que en Nicaragua dura 6 años, si bien se necesita la continuidad de los planes y programas, también se debe considerar un justo medio.

#### 4.5 Evaluación de planes y programas.

La administración municipal entrante debe tener la precaución de realizar una evaluación de los planes y programas implementados por la administración anterior, realizarla consiste en conocer las necesidades de las poblaciones

---

<sup>129</sup> Acosta Cázares. Óp. Cit. p. 234

<sup>130</sup> Ripoll Gomez, José Luis. Duración de los gobiernos municipales, México, La revista Peninsular, edición 1089, septiembre 2010 en <http://www.larevista.com.mx/ediciones/1089/duracion-los-gobiernos-municipales-15269/> consultado abril 2012.

atendidas, los costos políticos, económicos y sociales que implicaría eliminarlos y el avance que se tiene en la atención de dichos problemas, también podría representar un apoyo para complementar los planes y programas de la administración en turno.

La Subdirección de Evaluación de Programas Municipales del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México OSFEM, tiene como objetivo evaluar el impacto económico y social de los programas municipales, entre sus funciones está analizar los resultados de las evaluaciones con el fin de proponer mejoras, además de verificar si hay un verdadero impacto económico y social. Este tipo de funciones puede tomarse como guía por la administración entrante para así tener bases y determinar si es factible ignorar o no los planes y programas puestos en marcha por su antecesor.

#### 4.6 Implementación del Servicio Civil de Carrera.

Uno de los aspectos necesarios para la modernización administrativa del municipio, es la profesionalización de los servidores públicos, quienes deberán someterse a la implementación del servicio civil de carrera la cual "...se define como el conjunto de normas y procesos racionalmente vinculados para la gestión de personal al servicio del Estado, que garantiza la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, sobre la base de capacitación permanente, evaluación de desempeño y ascenso mediante valoración de conocimientos y méritos"<sup>131</sup> este tipo de procesos aseguran que la gente que trabaje en el ayuntamiento tenga los conocimientos suficientes para brindar un servicio de calidad.

#### 4.7 Ingreso

En el servicio civil de carrera, se debe dar especial atención a los procesos de ingreso y desempeño. Para el ingreso se identificó que una de las debilidades que presentan los servidores públicos municipales, es que su profesión no corresponde al puesto que desempeñan, ésta responde a diferentes causas, pero

---

<sup>131</sup> Toto Gutiérrez, Mireya Óp. Cit. ,p. 6

entre ellas se debe a la incapacidad para determinar los perfiles de puesto, es por eso que el proceso de reclutamiento y selección de personal, es parte primordial del servicio civil de carrera “La selección podemos definirla como los pasos específicos que se toman para decidir qué solicitantes deben ser contratados. Es una serie de técnicas que consisten en analizar las habilidades y capacidades de los solicitantes [...] será importante contar con la descripción y perfil de puestos bien definidos para encontrar respuestas. Si no sabemos qué características tiene un cargo ni que capacidades necesita una persona para desempeñarlo, difícilmente se hará una contratación exitosa” <sup>132</sup>

La elaboración de descripción de perfiles de puesto permitirá a la Dirección de Administración de Personal, tener una perspectiva clara de las personas que requiere contratar, basarse en este tipo de descripciones reducirá el riesgo de contratar a personas que no cumplan con los requisitos establecidos, es necesario que el municipio considere contratar no sólo a los habitantes sino a estudiantes que están por concluir una carrera universitaria. Actualmente está en marcha el convenio entre el municipio de Tultitlán y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), en la que se pretenden dar oportunidades de servicio social y prácticas profesionales; sin embargo, de nada sirve este tipo de medidas cuando no se da la oportunidad real de trabajar.

El ayuntamiento puede realizar evaluaciones a todos aquellos que realicen su servicio social y prácticas profesionales y con base a esas evaluaciones realizar contrataciones, así podrá beneficiarse al contratar personal capacitado y con experiencia y brindará oportunidades de empleo. Otro medio de ingreso es el concurso, el cual debe ser lo más transparente posible, para que exista la certeza de que se está dando las mismas oportunidades a todos los aspirantes y que su ingreso depende exclusivamente de sus conocimientos, si bien existe la posibilidad de actos de corrupción tal y como sucede en las instancias federales éstos deben preverse, aspecto que se retomará más adelante.

---

<sup>132</sup> Acosta, José Octavio, La profesionalización del servicio público en administraciones municipales, INAFED, p. 116 en [http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones/C03\\_COP.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones/C03_COP.pdf) consultado abril 2012

#### 4.8 Desempeño y permanencia

En cuanto al desempeño y permanencia de los servidores públicos, debe decidirse con base a constantes evaluaciones que permitan determinar si son o no aptos para el puesto que desempeñan. Así su permanencia en la administración pública municipal dependerá de sus méritos y no de amiguismos o compadrazgos. Aunque es necesario que el presidente forme sus propios cuadros profesionales, no es factible despedir a los niveles altos y medios, por lo que puede cambiar a los titulares pero no desmantelar al municipio cada cambio de administración.

#### 4.9 Capacitación

La capacitación deberá cursarse con regularidad con el fin de que los conocimientos sean constantemente actualizados, tendrá que responder a la necesidad de aprender habilidades, conocimientos y actitudes para que los servidores públicos puedan cumplir con sus responsabilidades. El ayuntamiento promoverá dentro de su administración cursos de capacitación y deberá aprovechar los ya existentes.

<b>Cuadro 13 Ofertas de capacitación en los 3 órdenes de gobierno</b>	
<b>FEDERAL</b>	
INAP Escuela Nacional para la Profesionalización Gubernamental (ENPG)	INAFED Capacitación y Profesionalización de servidores públicos locales
Programas: 1. Formación 2. Actualización y capacitación (cursos, talleres, seminarios relacionados con teoría y prácticas administrativas) 3. Alta dirección en mandos superiores	1. Cursos especializados para autoridades municipales electos 2. Capacitación de autoridades y funcionarios municipales 3. Certificación de funcionarios con base a normas de competencia laboral
<b>ESTATAL</b>	
Gobierno del Estado de México/ Dependencias	IAPEM Instituto de Administración Pública del Estado de México
1. Capacitación y asesoría a municipios en materia de competencia (problemas de coordinación)	1. PROCAMUN Programa de capacitación municipal, promover y participar la capacitación y profesionalización
<b>MUNICIPAL</b>	
Convenio General de Colaboración Boletín No. 83 municipio de Tultitlán y UAEM Universidad Autónoma del Estado de México.	

“Desde hace ya muchos años se ha incrementado y diversificado la oferta de capacitación para servidores públicos en los tres órdenes de gobierno, participando en este esfuerzo diversos organismos gubernamentales (estatales, federales y municipales); Instituciones académicas y Universidades públicas y privadas; Instituciones privadas y sociales (INAP, ONEG´S...”<sup>133</sup> Sin embargo, los esfuerzos hasta ahora planteados son insuficientes debido a la falta de coordinación, por lo que es necesario fortalecer la Dirección de Administración de Personal para que ésta se encargue entre otras cosas promover la coordinación entre el ayuntamiento y las instancias federales y estatales que brindan algún tipo de capacitación a servidores públicos, si ya está demostrado que existen iniciativas para la profesionalización de los servidores públicos, entonces lo que procede es que el ayuntamiento busque aprovechar esas oportunidades promoviendo su coordinación.

#### 4.10 Reforzar valores

Los valores que se necesitan en los servidores públicos son la honestidad; sensibilidad; tolerancia; equidad; responsabilidad; vocación por el servicio; imparcialidad; compromiso; la carencia que están mostrando, es el reflejo de la pérdida de valores en la sociedad en general. La falta de ética como problema estructural puede solucionarse a largo plazo y con la unión de varios esfuerzos, la familia; los gobiernos municipales, estatales y federal; los medios de comunicación; las empresas y las escuelas. La solución a un problema estructural de tal magnitud, sólo puede solucionarse si se retoma el valor de la ética desde diferentes perspectivas.

En primer lugar la recuperación de valores debe partir desde la familia, sí el gobierno la apoya y orienta para fomentar en los hijos los valores que requiere la sociedad, las escuelas pueden ser una de las formas donde se ponga énfasis en la enseñanza de valores. En los libros de texto gratuito, se observa el desinterés que se le dio al civismo y a la ética al juntar estas materias como parte del

---

<sup>133</sup>Acosta, José Octavio, Óp. Cit., p. 118

programa de Ciencias Sociales, luego en el 2008, la entonces titular de la Secretaría de Educación Pública SEP Josefina Vázquez Mota, la retomó con el discurso de “Queremos que millones de niños en México aprendan el valor del ahorro, lo que está sucediendo en un mundo global, competitivo [...] el mundo que hoy enfrenta nuestro país.” [...] Otro objetivo de su impartición es “fortalecer una cultura de la paz y de la prevención”, además de “desarrollar y fortalecer la identidad” de los menores y “su amor y orgullo por México”<sup>134</sup> así como hacerlos más tolerantes.

La ética no tiene como objetivo aprender el valor del ahorro, ni crear identidad hacia un país, no puede tener como objetivo hacer a la población más tolerante o más respetuosa, en la ética se tiene o no valores, el primer error que comete el gobierno es partir de una idea errónea de lo que es la ética. Para representar un apoyo a la familia, el gobierno debe tener claro qué es la ética y saber qué valores requiere la sociedad, bajo la idea originaria del bien común, como sustrato y razón de ser del Estado, su gobierno y administración pública.

La educación ética debe ser capaz de que los niños deseen adoptar valores, por ejemplo, en la sociedad japonesa la educación tiene como principal pilar la enseñanza de valores, haciendo que el honor, esfuerzo, compromiso, respeto, lealtad se conviertan en modos de vida. Es cierto, que no se trata de entenderlos del mismo modo que la sociedad japonesa tan distinta cultural, histórica, social, económica y políticamente a la sociedad mexicana, pero sí se trata de observar que es por medio de la educación que se puede dar a la ética la importancia que necesita.

Otros actores indispensables para crear y reforzar valores son los medios de comunicación, son ellos los que tienen poder al ser generadores de opinión pública y al ser escuchados o vistos por diferentes sectores de la sociedad “Los

---

<sup>134</sup> Velasco, Elizabeth. Dotará la SEP a primarias de textos gratuitos de civismo y ética. La jornada, 26 de febrero 2008. En <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/26/index.php?section=sociedad&article=043n1soc> consultado en abril 2012

medios en especial la TV tienen la obligación de hacer un autocrítica profunda, honesta y racional. Es necesario que ajusten cuentas con ellos mismos, es necesario reconocer el papel o la responsabilidad que han tenido en el origen, desarrollo y estímulo de la crisis integral, específicamente moral que hoy vive la sociedad mexicana. Tienen que reconocer su frecuente complicidad con el poder y su manejo deshonesto de la verdad para los mexicanos y en la exaltación y estímulo de los antivalores...”<sup>135</sup>

En un país donde la mayoría prefiere programas de televisa y tv azteca es difícil pensar formas de fomentar valores; sin embargo, y afortunadamente no son los únicos medios de comunicación, por lo que se puede difundir y promover otros que sí valen la pena, por ejemplo la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales A.C, asociación civil creada en el 2005 que cuenta con 57 afiliados, son sistemas públicos- gubernamentales, instituciones educativas y culturales y de la sociedad civil. Hasta ahora su audiencia va en aumento pero se le puede promover más desde el nivel local, por ejemplo, en el caso estatal, la televisión mexiquense canal 34 puede ser una opción donde se ofrezcan programas de calidad y se fomenten valores.

#### 4.11 Control gubernamental

Crear por medio de la educación los valores deseados en la sociedad, es la mejor opción que tiene el gobierno; sin embargo, debe complementar estas acciones para contener los antivalores que están afectando al ámbito público. “En la práctica, la mayoría de los países gestionan los comportamientos, y por tanto la ética de los funcionarios, mediante una gama de sistemas y procesos basados en la combinación de reglas e incentivos de gestión, componentes de los hemos

---

<sup>135</sup> Meza, Antonio. La política educativa y la formación, cívica y ética en México. México Universidad Pedagógica Nacional UPN En <http://www.unidad094.upn.mx/revista/36/poledu.htm> consultado en abril 2012

denominado infraestructura ética”<sup>136</sup> Se está optando por redefinir valores y fomentar un buen comportamiento, en lugar de vigilar y castigar.

Algunas propuestas que se han hecho es la socialización profesional, el cual se conoce como el proceso de aprendizaje de valores, ética y normas, en éste la comunicación es esencial para lograr la orientación a servidores públicos. “Los mecanismos esenciales de socialización son los programas de educación y formación, así como la existencia de buenos ejemplos en los niveles directivos superiores [...] La socialización profesional contribuye a la configuración de la infraestructura ética mediante la comunicación de normas de conducta y el desarrollo de las técnicas y capacidades de juicio de los funcionarios para su cumplimiento”<sup>137</sup>

<b>Cuadro 14 Socialización Profesional</b>			
SOCIALIZACIÓN PROFESIONAL OCDE		PROPUESTA	
Programas de Formación	Contenido	Programas	Contenido
1. El papel del servicio público	1. Relaciones con el ejecutivo y el público en general	1. El papel del servidor público	1. Su importancia en el logro de objetivos de la administración
		1. El papel de los valores	1. Tanto organizativos como personales
2. Leyes reglamentos y códigos aplicables		2. El servicio público	1. ¿Qué son y para qué? Características: calidad, continuidad, obligatoriedad, igualdad etc.
3. Mecanismos de responsabilidad	3. Incluyendo procedimientos administrativos	3. Leyes, reglamentos y códigos aplicables	
4. El papel de los valores	4. Tanto organizativos como personales	4. Mecanismos de responsabilidad	1. Incluyendo procedimientos administrativos 2. Obligaciones con la sociedad. 3. Derechos y obligaciones de ciudadanos y servidores.
Ejemplo de mandos superiores			

<sup>136</sup> OCDE, Óp.cit. ,p. 124

<sup>137</sup> OCDE, Óp.cit. ,p. 78

Como se observa en el cuadro 14 la propuesta se agregó el papel del servidor público, el valor personal, su identificación y su importancia en el logro de objetivos del ayuntamiento, se trata de generar una cultura organizacional incluyente e identificada con valores personales y organizacionales, se pretende que dándoles a conocer su importancia se podrá crear un compromiso en la práctica de valores y establecer más fácilmente un ideal de conducta compartido. También se consideró que en los mecanismos de responsabilidad se necesita que el servidor público conozca los derechos y obligaciones tanto de los ciudadanos como de ellos mismos.

Un aspecto que debe tratarse con cuidado es el ejemplo de mandos superiores “La socialización depende en gran medida del comportamiento ejemplar de los funcionarios superiores. Muchas iniciativas de gestión muestran que los de los niveles inferiores se guían por los comportamientos observados, no por los discursos que reciban”<sup>138</sup> Está comprobado con ejecutivos de países como Nueva Zelanda, Noruega y Países Bajos, es una buena medida pero es débil, tomando en cuenta que es de control, y que depende del buen comportamiento, lo cual no siempre puede garantizarse al cien por ciento.

Se trata de que los mandos superiores aprendan ética de una forma diferente, ocasionando la identificación pero con un mayor grado de responsabilidad, el objetivo del ayuntamiento será asegurar que la mayoría ponga en marcha conductas intachables “Los ejemplos más persuasivos en los que el Imperativo categórico parece funcionar realmente son casos en los que se trata de una institución cuya existencia depende de que sea suficientemente practicada por un número suficiente de personas [...] Es cierto, reflexiona, que nunca podemos estar seguros de que estamos actuando exclusivamente por el sentido del deber, ya que nuestros motivos a menudo son confusos y se nos ocultan a nosotros mismos. Pero al menos podemos esforzarnos por lograrlo.”<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> OCDE, Óp.cit. ,p. 82

<sup>139</sup> Blackburn, Simón, Sobre la bondad Una breve introducción a la ética. España, Paidós, 2001 pp. 193-194

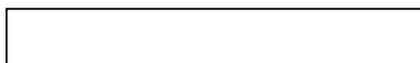
Se tiene que considerar la posibilidad de que no siempre se puede lograr la práctica de valores con la identificación al ayuntamiento, así que se debe apelar al criterio de los servidores públicos, finalmente, las propuestas que hasta ahora se han dado son para controlar la pérdida de valores y sólo pueden servir de guía para fomentar el uso racional y voluntario de éstos, el último paso es de los funcionarios quienes con su raciocinio decidirán hacer suyos los valores que requiere la sociedad.

#### 4.12 Clasificación de tipos de corrupción, formas de combatirla.

La corrupción en la sociedad mexicana ha impregnado en las instituciones, la organización política, social, económica, en la vida cultural y deportiva, es algo tan perceptible y cotidiano que en muchos de los casos se ha llegado a formar parte de la corrupción o simplemente se ha llegado a la pasividad, es decir, a la mera observación de actos corruptos sin demandarlos. Estas acciones no combaten pero contribuyen a la generación y mantenimiento del statu quo de la corrupción. Por sus altos costos, que no se reducen a costos económicos, se ha generalizado el interés por proponer medidas que coadyuven a enfrentar la corrupción.

En esa medida se pretende recoger las propuestas que para el ámbito municipal, puedan ayudar a combatirla. En la Conferencia Internacional sobre la Corrupción y Transparencia, celebrada en la Ciudad de México entre el 23 y 25 de marzo del 2006 John M. Ackerman contextualizó y utilizó varios enfoques para entender el impacto de la corrupción. Propuso cinco medidas que forman parte de la Nueva Agenda de Combate a la Corrupción en México, que surgen del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de cuentas de la FLACSO- México, el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. De estas medidas se retoma una: Establecer un Registro de servidores públicos y proveedores sancionados, para evitar que sigan cometiendo delitos con sólo cambiarse de jurisdicción.

En el 2000 se emprendió por Transparencia mexicana, una iniciativa para promover 10 acciones que combaten la corrupción, para propósitos del presente



trabajo sólo se nombrarán 2, las cuales se adecuan al objetivo de este apartado: la VI Estimular y enriquecer la cultura de la legalidad en México y la VII Mejorar la calidad regulativa de la administración pública, de la primera se considera la difusión de casos irrefutables de proceso y sanción de actos de corrupción y promoción de una cultura de legalidad y de la segunda la adecuación y simplificación de trámites.

<b>Cuadro 15 Clasificación de tipos de corrupción</b>		
<b>TIPOS:</b>	Involucrados	
<b>Corrupción recurrente</b>	Mandos bajos y medios	Ventanilla
<b>Corrupción eventual</b>	Mandos superiores	Concesiones
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tratarlo desde diferentes perspectivas</li> <li>2. Orden estratégico/Tratarse desde el poder</li> <li>3. Leyes</li> <li>4. Promoción del interés público</li> <li>5. Difusión de resultados/ Comprobables</li> <li>6. Mejorar la calidad regulatoria de trámites</li> <li>7. Registro de servidores públicos</li> </ol>		

Fuente:Elaboración propia con base a la Conferencia Internacional Sobre la Corrupción y Transparencia, Transparencia mexicana, Reflexiones sobre la corrupción en México UNAM y Corrupción y cambio de López Fraga.

Para poder combatir la corrupción, se necesita clasificarla de modo que permita generar un panorama general de los distintos tipos de corrupción, (Véase cuadro 15) “En primer lugar, tiene que quedar claro que la corrupción es un síndrome, es decir, un mal que tiene muchas manifestaciones distintas. Es inútil, por lo tanto, pretender acabar con ella atacándola desde sólo una perspectiva. La corrupción exige un tratamiento multifacético. En otras palabras, es sólo si simultáneamente se encara el problema desde sus diversos ángulos que se podría eventualmente acabar con ella. [...] Cualquier enfoque unilateral, por técnico y sofisticado que sea, será esencialmente incompleto y por consiguiente contraproducente”<sup>140</sup> si se

<sup>140</sup> Reflexiones sobre la corrupción en México, p. 20 en <http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf> consultado en Abril 2012.

logra clasificarla se entenderá mejor y se propondrá acciones que logren combatirla.

Como se observa en el cuadro se puede clasificar por tiempos, en recurrente o de ventanilla y la eventual presente en mandos superiores, la primera tiene que ver con el trato directo con la población, es la más perceptible y la que afecta directamente a los ciudadanos, en la mayoría de los casos se trata de sobornos que facilitan algún tipo de trámite. (Véase cuadro 16) En este caso, se tiene que simplificar la realización de trámites, difundiendo los requisitos estrictamente necesarios, por ejemplo, para constatar un cambio de domicilio en la actualización de la credencial del IFE en el municipio de Tultitlán, se piden testigos que puedan verificar que efectivamente el ciudadano cambió de dirección, este tipo de requisitos son absurdos y abusivos, por lo que es necesario un sistema de quejas visible, accesible y rápido.

### Cuadro 16 Uso de la corrupción para facilitar trámites

#### ¿En qué casos se cree necesario el uso de la corrupción?

RESPUESTA MÚLTIPLE	%
<b>Tramitar papeles (sin especificar)</b>	<b>36.3</b>
Infracción de tránsito	26.6
Abuso de autoridad	5.5
Para no pagar multa	4.8
Cuando no se cumpla la ley	3.3
Cuando piden mucho dinero	3
Trámite escolar	2.6
No tenemos otra opción	2.1
NSNC	4.5

► Cualitativamente se concluye que la mayor parte de los actos de corrupción se llevan a cabo para agilizar trámites, ya que se piensa que este es el medio más eficaz para evitar los procedimientos burocráticos.

Fuente: Estudio sobre corrupción y actitudes ciudadanas 2006. SFP, Gaussc y Redes

Existen visitas de ciudadanos simulados que pueden aplicarse a nivel municipal, éstas además de identificar a los funcionarios corruptos, ayudan a generar una percepción de lo que se necesita para una buena atención "...se detectó la anomalía de que ningún servidor público que atendía ventanillas portaba gafete de identificación, por lo que no era posible hacer denuncias en su contra cuando

mostraban actitudes contrarias a un buen servicio o cometían una acción anómala, también se puso en evidencia que no existían canales de información (cárteles, avisos, folletos) que precisaran cuánto tiempo se requería para proporcionar un servicio”<sup>141</sup> Los canales de información representan una herramienta de gran ayuda a los ciudadanos, ya que entre más informados se encuentren mayor será la posibilidad de que demanden sus derechos y de que no formen parte de la corrupción.

Combatir la corrupción en servidores públicos de mandos superiores, debe ir acompañada de leyes más severas, difundir que son realmente castigados ayuda a generar la percepción de una administración justa “... es pertinente decir que la corrupción de los servidores públicos se puede combatir de dos maneras: en forma preventiva evitando los actos de corrupción antes de que éstos sean consumados; o bien reprimiendo dichos actos. Esta última forma es la que evita la impunidad y desagravia, de alguna manera, a la sociedad al percatarse que se castiga a los malos servidores públicos, y ese desagravio es mayor, si además éstos reparan el daño causado” <sup>142</sup>

#### 4.13 Actualización de portales municipales

La transparencia en los municipios debe verse de forma fácil e inmediata, por lo que la actualización de los portales municipales es la opción más factible de garantizar su acceso. Los sitios web son una herramienta usada en aumento, de acuerdo con la Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos, Transparencia y Privacidad “Existe la percepción de que los sitios web de los gobiernos locales son el mecanismo más importante de divulgación anticipada de información y los principales conductos para la transparencia municipal en general.”<sup>143</sup> De acuerdo con una encuesta los sitios web comparados con otros

---

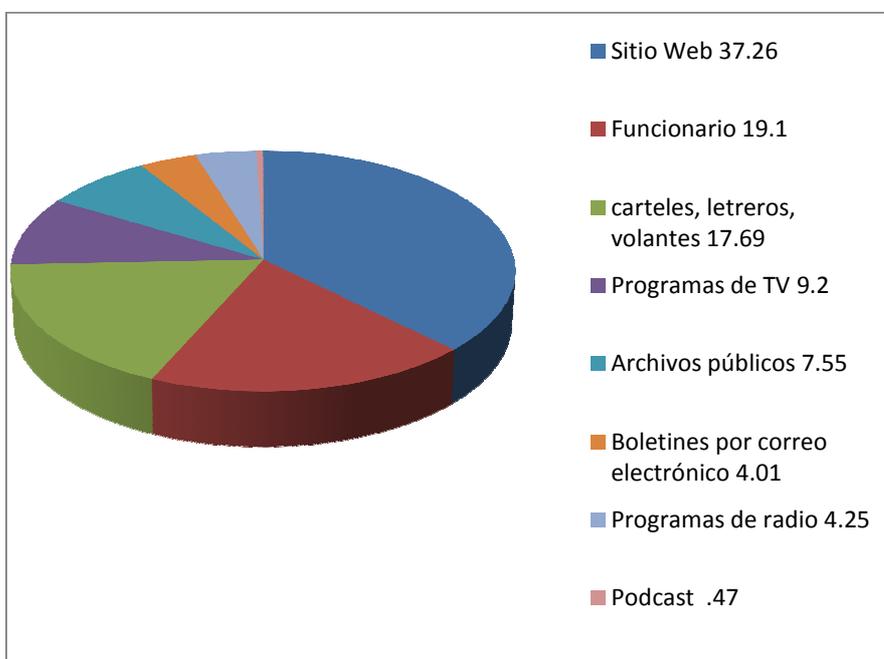
<sup>141</sup> López Fraga, José Octavio. Óp. Cit. p. 176

<sup>142</sup> Araoz de la Torre, Alonso, La corrupción y la impunidad: elementos de la inseguridad pública, p. 5 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/pr/pr12.pdf> consultado en abril 2012

<sup>143</sup> Piotrowski, Suzanne J. La operacionalización de la transparencia municipal: funciones administrativas básicas y factores intervinientes Revista Mexicana Transparencia y privacidad. ,p. 10 en [http://www.transparenciayprivacidad.org.mx/numero\\_1/articulos\\_1\\_es.html](http://www.transparenciayprivacidad.org.mx/numero_1/articulos_1_es.html) consultado en Abril 2012

medios de comunicación son los más usados, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 8 Medios usados por los municipios para difundir información**



Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Piotrowski, Suzanne J. Óp.cit. p. 12

Debido al porcentaje de uso de los sitios web, el municipio está obligado a conocer cuáles son los elementos que le permitirán brindar a la ciudadana un acceso fácil y rápido a la información pública, para ello el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. CIDE y la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública COMAIP establecieron un conjunto de variables para medir las capacidades tecnológicas de los portales de los diferentes sujetos obligados, éstas deben recuperarse para ser reconocidas y tomadas en cuenta para la actualización de los portales municipales:

**Cuadro 17 Variables para medir capacidades tecnológicas de portales**

Clave	Variable
01	Facilidad de Acceso (hasta 5 Clicks)
02	Existencia de un vínculo de "transparencia" visible desde la página de inicio
03	Posibilidad de contacto con el responsable de dar mantenimiento a la página
04	Buscador

05	Fecha de última actualización
06	Tiempo de respuesta del servidor
C1	Marco Normativo
C3	Estructura Orgánica
C6	Directorio de servidores públicos
C7	Trámites o servicios ofrecidos para cada área operativa
C9	Programas operativos, planes estratégicos o equivalentes
C11	Datos de unidad de enlace
F1	Información presupuestal
F2	Informe de avance de ejecución del presupuesto, gasto corriente o informe financiero
F5	Resultados de auditorías
F6	Tabulador de remuneración mensual por servidores públicos
F7	Contratos
C4	Informe de actividades
A8	Programa de apoyo y subsidios

Fuente: Elaboración propia con base a la información del CIDE, COMAIP, Métrica de la transparencia 2010, p. 67

Para tales efectos, es necesaria una modificación al artículo 6, título tercero del Reglamento Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tultitlán, el cual dice que la información deberá publicarse en la gaceta municipal y en los medios de comunicación ya sea electrónica y/o escrita, en este apartado debe existir la especificación de qué variables serán considerados en los sitios web para que sirvan de referencia en la actualización.

El ayuntamiento de Tultitlán no cuenta con un comité ciudadano de transparencia, por lo que el área de comunicación social, debe de difundir y promover la formación de uno, con volantes y carteles que informen qué son, para qué sirven, la estructura y las funciones, se trata de informar pero también de generar interés por ser parte del comité. Otra deficiencia en la transparencia, es la poca difusión en otras localidades, si la información aún no llega por medio de sitios web o boletines, es necesario considerar carteles que den a conocer los modos en el que

el ayuntamiento puede brindar información. Se trata de generar conciencia del derecho y los medios de acceso de información.

Además, se deberá establecer en el reglamento, la obligación que tiene el ayuntamiento de estar informado acerca de los programas que puedan favorecerle, por ejemplo: la Secretaría de la Función Pública SFP en colaboración con los órganos de control de gobiernos estatales y municipios, opera el programa Municipios por la Transparencia MxT, que consiste en tres etapas en las que se avanza conforme al compromiso y cumplimiento. La primera etapa consiste en participar en los talleres, elaborar un diagnóstico y hacer un plan preliminar de mejora, la segunda consiste en formalizar la incorporación del municipio a la red, ejecutar el plan y presentar resultados y en la tercera publicar los avances, promover el desarrollo de reglamentos de transparencia, participación y un modelo de contraloría social, además de mejora continua. (Véase diagrama 2)

**Diagrama 2 ESQUEMA GENERAL DE OPERACIÓN**



Fuente: Elaboración de la SFP, Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia Municipios por la Transparencia MXT.

2/ SEPAT Sistema de Evaluación de Participación ciudadana y transparencia. Utiliza 36 indicadores para diagnosticar, dirigir y evaluar participación ciudadana y transparencia.

#### 4.14 Modificación al Reglamento de Participación Ciudadana.

“La gestión de un buen gobierno se apoya en la promoción de la participación de la ciudadanía en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones y obras de la administración. No debe verse a los ciudadanos y sus organizaciones como

simples receptores de los programas de gobierno sino como corresponsales del desarrollo de la comunidad [...] Existen múltiples formas de organización reconocidas legalmente que tienen intervención directa en los programas de gobierno o bien se constituyen como instancias de la sociedad con capacidad de interlocución”<sup>144</sup>

El principal obstáculo que tienen los Consejos de Participación Ciudadana, (CONDEMUN) los Comités Ciudadanos de Control, (COPACI’S) los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) y los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES) se encuentra en el reglamento de participación ciudadana del ayuntamiento, el cual limita sus funciones a ser meros promotores de participación y obras públicas, por lo que es necesaria una modificación al reglamento la cual incluye 5 etapas, la iniciativa del presidente municipal, la discusión, aprobación, publicación e inicio de la vigencia.

**Cuadro 18 Participación ciudadana en programas públicos**

Eje temporal			
Momento de programa público	Antes Planeación	Durante Ejecución	Después Evaluación
Participación ciudadana:	Prospectiva	Procesal	Retrospectiva
Ejemplos:	-Propuestas -Agendas ciudadanas	-Información -Seguimiento y Monitoreo	-Evaluaciones Estudios percepciones

Fuente: Basado en Comisión intersecretarial para la transparencia y combate a la corrupción... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal. 2008, p. 6

El contenido de la iniciativa debe agregar al artículo 6 del Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Tultitlán, funciones que de acuerdo con el eje temporal del programa público corresponda como propuestas, seguimiento y evaluación. (Véase cuadro 18) “Si comprendemos que el sistema

<sup>144</sup> Reynoso Soto, Rosa María, Óp. Cit., p. 28

de la participación ciudadana necesita un conjunto leyes ordenadas y coherentes con elementos que relacionados e independientes entre sí contribuyan al propósito de lograr la cabal expresión de la voluntad popular a través de la emisión activa en la toma de decisiones colectivas y que esta voluntad popular sea traducida en posiciones de poder, tanto de la perspectiva de una democracia representativa como con una democracia directa, conjugando ambas en construcción de democracia, es entonces cuando estaremos en condiciones de garantizar una sociedad participativa, la cual pueda integrarse de manera legítima en órganos de representación local”<sup>145</sup>

#### 4.15 Difusión del derecho de participación

En el diagnóstico se identificó que la mayor parte la ciudadanía no conoce o identifica poco las leyes y reglamentos que norman la participación ciudadana, lo cual se explica por el desinterés generalizado de no buscar por iniciativa propia, la ley y leerla, es importante considerar este aspecto ya que en un país en donde de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE y la UNESCO el mexicano lee en promedio 2.8 libros al año, muy difícilmente se le puede pedir que conozca el contenido de una ley o reglamento.

Se pueden considerar dos elementos: una solución que atienda el momento actual y otra de largo plazo. En la primera se trata de elaborar carteles que contengan información acerca de la participación ciudadana (incluyendo su fundamento jurídico) y relacionarla con problemas que estén afectando a sus colonias, así se fomentará el interés por ser parte de los asuntos que le afectan, conociendo sus derechos y sus obligaciones. Una segunda opción implicaría una solución de largo plazo, consiste en crear una verdadera conciencia cívica pero desde niños.

“Promover una cultura participativa es un proceso a largo plazo y que puede realizarse de muchas maneras. Supone un aprendizaje que va más allá de la

---

<sup>145</sup> Reyna Lara, Mauricio, El destino de la participación ciudadana en México, México, Revista Posgrado en Derecho UNAM, vol.2 núm. 3 2006 p. 318

definición de un proyecto o la realización de una actividad puntual. El juego y el diálogo son dos recursos que pueden: Impulsar procesos participativos, promover el desarrollo social y creativo de los más jóvenes, aumentar sus oportunidades de expresión, garantizar un entorno seguro y agradable”<sup>146</sup>

La UNICEF ha ubicado espacios que en el ámbito local pueden ayudar a fomentar la participación en niños y adolescentes, estos incluyen clubes de barrio, los cuales proveen un lugar para aprender, jugar y realizar actividades que beneficien a la comunidad, coadyuvan para que los integrantes adquieran experiencia en la cooperación y toma de decisiones. El segundo son las redes y movimientos que tienen para coordinar acciones y las focalizan a un problema en específico. El municipio de Tultitlán, no cuenta con este tipo de espacios, por lo que en cooperación con los padres de familia, convocados a través de las escuelas, pueden fomentar la creación de tales modos de participación.

“La participación como derecho, introduce la noción de ciudadanía, especialmente para aquellas personas que por su edad, aún no pueden ejercerla a través del voto. Para hacer efectivo el derecho a participar, es necesario que los más jóvenes desarrollen diferentes tipos de competencias, por ejemplo: para dialogar: apertura intelectual, escucha y respeto; para cuestionar y problematizar: elaborar críticas constructivas y aceptar ser cuestionado; para transformar obstáculos culturales, sociales, políticos económicos de la sociedad.”<sup>147</sup>

#### 4.16 Contraloría Social

“La Contraloría social se define como el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se

---

<sup>146</sup> UNICEF, Participación de niños, niñas y adolescentes, Argentina, EDUPAS, 2006, p. 40

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 31

realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes".<sup>148</sup> Una contraloría social bien organizada y capacitada representa una verdadera forma de participación ciudadana y no un mecanismo decorativo o de legitimación de los gobiernos locales.

La Secretaría de Función Pública SFP, ubica varios mecanismos en los que la práctica de la contraloría social pueden favorecer el quehacer gubernamental, como son: el proceso electoral; los procesos y medios para obligar el mandato, como plebiscito; la información para que el ciudadano pueda tener los elementos para decidir; la participación en la elección de los responsables de organismos autónomos; la supervisión, promoción y evaluación de programas o servidores públicos. Es necesario estudiarlos para decidir cuáles podrían recuperarse y aplicarse en los municipios.

Los procesos y medios para obligar el mandato por medio de plebiscitos, a pesar de ser parte de algunas propuestas contenidas en este trabajo, no son recomendables en una contraloría social, ya que el revocar un mandato, implicaría la decisión de un grupo mayor de personas, que al reducirse a una contraloría social podría parecer un abuso y reduciría la participación de la mayor parte de la población. La segunda es la información para que el ciudadano pueda tener los elementos para evaluar, ésta representa una de las herramientas más importantes para crear una ciudadanía; sin embargo, es prioritariamente una tarea de un consejo o comité ciudadano en materia de transparencia.

Para un ayuntamiento, la contraloría social tendría un verdadero impacto en la supervisión y evaluación de programas y en la promoción de evaluaciones de programas o servidores públicos. Para determinar los procedimientos para que las contralorías sociales pueden promoverse y funcionar, se debe observar los medios en que han operado a nivel federal, por lo que la SFP y el Centro de Contraloría

---

<sup>148</sup> SFP [http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgaps\\_info\\_gral](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgaps_info_gral) consultado en abril 2012

Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS representan referentes obligados, de las cuales pueden recuperarse algunos aspectos. La CCS es un espacio de apoyo para proyectos de contraloría social establecido en el 2007 por el gobierno Británico y la asistencia técnica del Banco Mundial.

La SFP construyó una matriz analítica que permite estudiar el contenido, diseño y operación de las contralorías sociales la cual cuenta con 7 dimensiones (Véase cuadro 19): la legalidad “La contraloría social se diferencia de otros mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana por su institucionalización, es decir, porque las acciones de control y vigilancia están normadas y reglamentadas por diversos ordenamientos”<sup>149</sup> Las demás dimensiones incluyen la viabilidad operativa, la capacitación, la autonomía, recursos de poder, la eficacia y confidencialidad y el llenado de células. Considerando sólo algunas de las variables, la matriz utilizada por la SFP queda de la siguiente manera:

**Cuadro 19 Matriz de operación de la contraloría social**

Dimensión	Variables
Legalidad LCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción Contraloría Social</li> <li>• Esquema de CS</li> <li>• Guía Operativa</li> <li>• Plan Anual de trabajo</li> <li>• Plan de Difusión</li> </ul>
Viabilidad operativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación, diseño y evaluación</li> <li>• Recursos institucionales y organizacionales (recursos materiales y humanos)</li> <li>• Capacidad financiera</li> </ul>
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia instancias capacitadoras</li> <li>• Concertación con otras instancias</li> </ul>
Autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toma de decisiones</li> </ul>
Recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información, quejas denuncias</li> <li>• Poder de veto</li> </ul>
Eficacia y confidencialidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información, instancias y procedimiento para recepción y atención de demandas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración de la SFP, Recomendaciones a la normatividad federal de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programa anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales, México, INAP A.C., 2008

<sup>149</sup> SFP, Recomendaciones a la normatividad federal de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programa anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales, México, INAP A.C., 2008 ,p. 17

De los aspectos mencionados por la SFP, cabe retomar la legalidad, por ejemplo: se necesita una modificación al título quinto del bando municipal, el cual debe considerar a las contralorías sociales como formas de participación. Aunque algunos comités son tomados como contralorías, el artículo 6 del reglamento de participación describe facultades de promoción sin ningún impacto real en las decisiones del gobierno municipal.

También se debe retomar el esquema de la CS, el cual debe estar reglamentado, de manera que se especifique la estructura operativa, cargos, funciones, jerarquías y responsabilidades. Además del plan anual de trabajo, la contraloría social debe vigilar que su plan contenga objetivos, indicadores, actividades y el establecimiento de un diagnóstico "... es relativamente bajo la existencia de instrumentos básicos de planeación y evaluación que permitan asegurar dicha viabilidad, al igual que las capacidades institucionales para su ejecución, que se desprenden del corpus de investigación"<sup>150</sup>

Las actividades relacionadas con la CCS se dan por medio de 5 programas: Incubadora de Organizaciones Vigilantes OIV; Investigación enfocado a enriquecer el conocimiento teórico y práctico de las contralorías; Formación de capacidades que consiste en reforzar capacidades de actores involucrados como funcionarios u organizaciones sociales; Incidencia en políticas públicas, que consiste en desarrollar propuestas en temas de rendición de cuentas y Observatorio de la rendición de cuentas y difusión del conocimiento, que recopila y genera información sobre el sistema de rendición de cuentas.

De los programas mencionados, se debe prestar mayor atención a la Incubadora de Organizaciones Vigilantes OIV el cual debería ser la prioridad en el municipio con el fin de concientizar su importancia y de brindar la oportunidad de crear una forma real de rendición de cuentas. La CCS tiene la posibilidad de coordinarse con

---

<sup>150</sup>Ibídem, p. 28

instancias gubernamentales, es necesario que los ayuntamientos busquen coordinarse no sólo con la SFP también con organizaciones como la CCS para que en específico los procesos de formación y capacitación dependan de organizaciones civiles.

**Cuadro 20 Propuesta sobre contralorías sociales**

Ejes	Aspectos retomados	Propuesta
Legalidad	Secretaría de Función Pública SFP <ul style="list-style-type: none"> <li>Esquema de CS y Plan Anual de trabajo</li> </ul>	Modificación al bando municipal y al reglamento de participación
Integración	CCS Formación <ul style="list-style-type: none"> <li>Sensibilización sobre el sentido de ciudadanía</li> <li>Elección de integrantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convocatoria en la cabecera y colonias del ayuntamiento.</li> <li>Informar sobre la importancia y funcionamiento de contralorías</li> <li>Elección y difusión de resultados.</li> </ul>
Capacitación	CCS <ul style="list-style-type: none"> <li>Ofrecer elementos teóricos a los participantes para la apropiación del ser y quehacer de la Contraloría Social;</li> <li>Que los participantes conozcan y se apropien de algunas herramientas para el seguimiento de las políticas gubernamentales</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia

Es necesario que tanto en el bando municipal como en el reglamento se determine la facultad de la contraloría social de establecer sus propios modos de operación. Se trata de que el ayuntamiento impulse el desarrollo y fortalecimiento de las contralorías sociales por medio de la coordinación con ámbitos federales como la SFP u organizaciones civiles como la CCS, además de acciones propias; sin embargo, éstas sólo deben servir de guía para su funcionamiento.

#### 4.17 Reformas a la contraloría municipal

La contraloría juega el papel de control interno, pero al depender del presidente municipal su función de supervisión y vigilancia de los recursos y servidores públicos se ve acotada, por lo que es necesario modificar el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el cual dice que el contralor será asignado por el ayuntamiento a propuesta del presidente. La designación no debe depender del ayuntamiento ni del presidente, debe ser autónoma, además de establecer un periodo fijo que no coincida con las administraciones, el puesto de contralor municipal sólo podrá ser ocupado por la persona que cumpla con los requisitos. El Instituto Nacional de Administración Pública INAP tiene un Programa de Capacitación para la Contraloría Municipal el cual señala el perfil deseado para ser contralor:

**Cuadro 21 “Perfil de contralor propuesto por el INAP”**

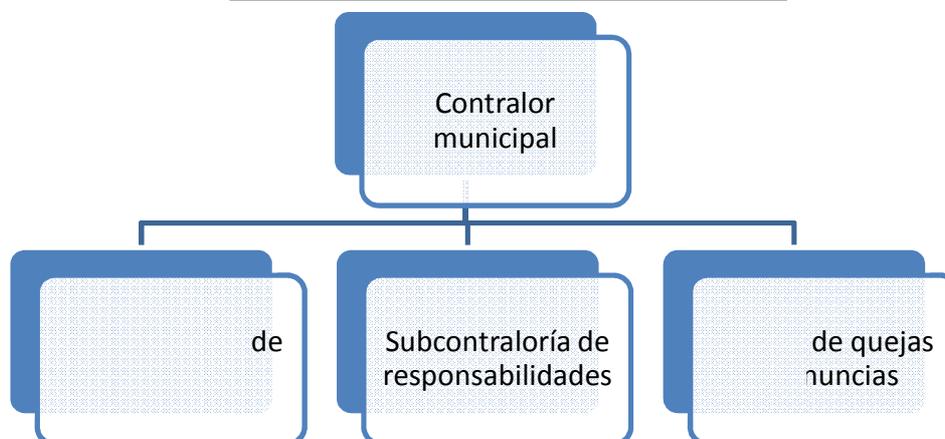
Perfil deseado	Perfil actual
Ser mexicano	
Ser originario del estado o municipio	
En pleno uso de sus derechos civiles y políticos.	
Título Profesional (de preferencia contador público, actuario, administración u equivalente) Conocimientos amplios de áreas contables, administrativas, jurídicas o técnicas.	35.84% no cuenta con título profesional. Del 64.16% que cuenta con título, habrá que analizar si los estudios se relacionan con las funciones o se encuentran en la categoría de equivalente
Experiencia profesional	El 64% de los contralores internos no cuenta con experiencia en el servicio público. 91% de los contralores tienen antigüedad menor a 3 años.

No estar imposibilitado	
No haber sido condenado en proceso penal por delito doloso	
Gozar de buena reputación	
No ser ministro de algún culto religioso	

Fuente: INAP, Programa de capacitación para la contraloría interna municipal, p. 9

El puesto de contralor interno debe someterse a concurso en el que podrán contender tanto interna como externamente, los aspirantes que demuestren capacidad y experiencia. Para llevar a cabo este proceso es necesario modificar la estructura orgánica de la contraloría municipal, con el fin de que sea ésta quien organice el concurso, además se deberá garantizar transparencia para que pueda ser consultada por cualquier persona que lo solicite.

**Diagrama 3 Actual estructura orgánica de la contraloría municipal de Tultitlán**



Fuente:

[http://transparencia.tultitlan.gob.mx/files/documentos/documentos653/ESTRUCTURAORGANICA CONTRALORIA.pdf](http://transparencia.tultitlan.gob.mx/files/documentos/documentos653/ESTRUCTURAORGANICA%20CONTRALORIA.pdf) consultado en mayo 2012

El INAP integró una propuesta para la estructura de las contralorías municipales de acuerdo con el tamaño del municipio, en el caso de los municipios conurbados del estado de México, la propuesta es la de municipios grandes “la estrategia de capacitación, tendrá que mantener en todo momento congruencia con la

estructura propuesta para el área de la contraloría interna, misma que se retoma a continuación como referencia e insumo para el programa de capacitación”<sup>151</sup>

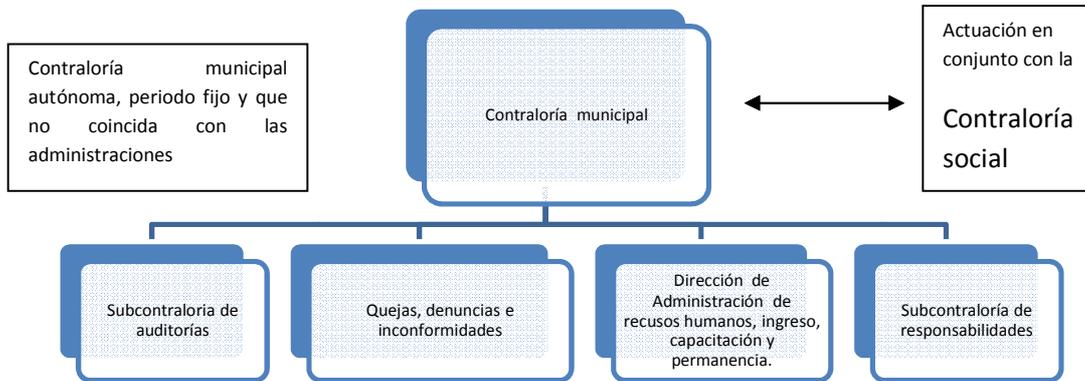
**Diagrama 4 Estructura de contraloría propuesta por el INAP**



Fuente: INAP Programa de capacitación para la contraloría interna municipal p. 10

La estructura propuesta por el INAP considera todas las funciones que debe cubrir la contraloría municipal; sin embargo y con el fin de no crear mayores gastos y burocracia además de hacer posible el concurso en la ocupación de puestos, se presenta la siguiente propuesta. Una contraloría municipal autónoma, con periodo fijo que no coincida con las administraciones, una dirección de administración que regule el ingreso, capacitación y permanencia de los servidores públicos y una actuación en conjunto con la contraloría social.

**DIAGRAMA 5 Propuesta de la estructura de contraloría**



La falta de claridad en las atribuciones del síndico procurador y el contralor municipal entorpece la función de contraloría interna. En el cuadro 22 se exponen tres facultades que son compartidas por el contralor y el síndico y en la propuesta se opta por delimitar las atribuciones a un solo responsable, por ejemplo: la

<sup>151</sup> Óp. Cit. INAP, p. 10

responsabilidad de vigilar que los recursos se apliquen conforme a los términos legales aplicables, queda a cargo de la contraloría municipal.

**Cuadro 22 Propuesta para precisar funciones del contralor y Sindico**

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	
Actual	
Capítulo Segundo. De los Síndicos	Capítulo Cuarto. De la Contraloría Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 53 Fracción III Cuidar que la aplicación de gastos de haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto.</li> <li>• VII Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles</li> <li>• XIII Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y municipios.</li> </ul>	<p>Artículo 122. Fracción VI Vigilar que los recursos federales y estatales se apliquen en términos estipulados en leyes, reglamentos y convenios respectivos.</p> <p>XV Participar en la elaboración y actualización del inventario general de bienes muebles e inmuebles</p> <p>XVI Verificar que los servidores públicos cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y municipios.</p>
Propuesta	
Capítulo Segundo. De los Síndicos	Capítulo Cuarto. De la Contraloría Municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• VII Intervenir en la formulación y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles</li> </ul>	<p>Artículo 122. Fracción VI Vigilar que los recursos federales y estatales se apliquen en términos estipulados en leyes, reglamentos y convenios respectivos.</p> <p>XVI Verificar que los servidores públicos cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y municipios.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

## **CONCLUSIONES**

El Estado en su acepción general se le entiende como el poder político bajo un orden legal de aceptación general, en función de la población que habita un territorio, el cual al delimitarse asegura una política soberana interna y externa, éstas mantienen la seguridad social e independencia respecto a otros mediante una estructura jurídica y de gobierno.

A lo largo de la historia se dieron diversas concepciones que detonaron elementos importantes en un Estado los cuales lo conforman y son necesarios para garantizar la vida en colectividad, especificando su naturaleza de coerción institucional y legítima.

El gobierno encarna al conjunto de órganos estatales y públicos legalmente establecidos que tienen por objeto armonizar y encauzar la vida colectiva, como institución dirige las acciones políticas, económicas y sociales enfocadas a lo público con el fin de crear legitimidad y valores en correspondencia con la sociedad.

La administración pública significa servir con intensidad, conforma la estructura operativa por medio de instituciones legítimas, la planeación, organización, integración y control son acciones que permiten dirigir la acción del gobierno en torno a propósitos comunes.

La importancia de estudiar a la administración pública como estructura operativa de gobierno y como ciencia social ha sido reconocida en diferentes países, donde la profesionalización de los servidores públicos inicia desde las universidades, dando peso a la formación teórica y práctica de los estudiantes y reflejando su cultura de previsión, evitando dificultades posteriores.

La Constitución Política Nacional es un elemento que detalla los aspectos que componen al Estado Mexicano, como el territorio, que son las partes integrantes de la federación; la población, la cual cuenta con características culturales, ideológicas, históricas, sociales, económicas y políticos que le dan identidad y que

hacen que la sociedad se asuma como mexicana y su soberanía, la cual es ejercida por medio de los Poderes de la Unión y los Estados.

La constitución establece al municipio como base de división territorial, organización política y administrativa, es el nivel de gobierno más cercano a la sociedad, su actuación adquiere importancia al ser la instancia donde se genere la buena o mala percepción de los habitantes, está gobernado por un ayuntamiento que tiene personalidad jurídica y maneja su patrimonio, además tiene a su cargo los servicios públicos inmediatos.

El artículo 115 constitucional, la constitución estatal, la ley orgánica, el bando de policía y gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas generales son las normas que deben estar en constante actualización ya que regulan las relaciones y actividades que corresponden con las condiciones que caracterizan al ámbito municipal.

La modernización administrativa se convierte en un elemento que permite dar paso al proceso en el que se modifican las estructuras y funciones, con el fin de adaptarlas a nuevas exigencias y necesidades, buscando responder con eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

El control y la evaluación como procesos que forman parte de la rendición de cuentas: vertical, de servidor público a ciudadanía; horizontal de servidor público a alguna instancia dentro del mismo poder y transversal dirigido a organismos constituye un apoyo al quehacer gubernamental y al objetivo de vigilancia y fiscalización de los recursos municipales.

La contraloría municipal es primordialmente la dependencia en la administración pública municipal, que funge como órgano de control interno y depende de la presidencia municipal, su actuación es importante porque sus funciones consisten en fomentar una administración de calidad, participación más activa de la sociedad y vigilancia de los recursos municipales y las responsabilidades de los servidores públicos.

La participación ciudadana en los municipios no brinda la oportunidad real de auspiciar su intervención en los asuntos públicos, pues se reduce a la existencia de comités, consejos que son considerados como formas de participación decorativa o se reducen a la emisión de un voto, informado o no.

En las administraciones municipales es evidente la falta de continuidad en programas, lo cual se explica por el proceso anual de planeación y programación, la ausencia de previsión y evaluación adecuada para revisar los programas operados por los antecesores y el periodo tan corto de gobierno, que deja un reducido margen para la aplicación de los mismos.

La inexistente profesionalización de los servidores públicos, es otra constante por la falta de cuadros que ocupan un puesto de servidor público, que en su mayoría no corresponden con la profesión que se requiere para el puesto ni cuentan con la experiencia necesaria debido a que cada tres años los municipios son prácticamente desmantelados en sus recursos humanos.

Las deficiencias en los servidores públicos no sólo se limitan al perfil profesional y experiencia, quizá lo más grave es su carencia de valores morales y actitudes vocacionales por el servicio público, los cuales son necesarios para desempeñarse con ética en el quehacer municipal y generar confianza en la sociedad.

Los instrumentos usados para controlar la falta de valores en los servidores públicos son las leyes, códigos de ética, auditorías, que aunque son necesarias son medidas correctivas, lo cual refleja la insistencia del gobierno por atender los problemas inmediatos, sin buscar una solución a fondo ni optar por medidas preventivas que reducirían el riesgo de incurrir en faltas al servicio público.

La opacidad entendida como el uso de mecanismos impropios para garantizar el acceso a la información es patente en varios municipios del Estado de México como Tultitlán, muchas veces causada por su incapacidad para generar y difundir información a la población y a otras entidades gubernamentales, a pesar de ser un

municipio conurbado, donde existe la exigencia por modernizarse más rápidamente.

La dimensión interna de rendición de cuentas está a cargo de dos figuras: la contraloría municipal y el síndico procurador, pero presentan dificultades al compartir facultades, al no establecer modos claros de cooperación y al depender jerárquicamente de dos figuras distintas e igualmente importantes: el presidente y el ayuntamiento.

Las debilidades y deficiencias de las administraciones municipales, ocasionan costos políticos, económicos y sociales, como los planes y programas implementados en el ámbito local sin un cabal cumplimiento y abandonados, ocasionando el desperdicio de los escasos recursos, agravado por el manejo de las finanzas públicas, donde generar, distribuir y gastar ingresos se hace de una forma ineficiente.

Las consecuencias sociales, junto con la falta de credibilidad hacia los gobiernos, pueden generar descontento y malestar general cuando los asuntos públicos dejan de ser atendidos por la escasa previsión de las administraciones federales, locales y municipales.

A través de los servidores públicos, la ciudadanía puede calificar al gobierno, la falta de profesionalización, el favoritismo y amiguismo por mantener a servidores públicos que no conocen sus tareas a realizar, necesidades y demandas de los habitantes, reduciendo su trabajo a actividades meramente mecánicas, que hacen que su actuación sea ineficiente e ineficaz.

La opacidad es una manera de trabajar discrecionalmente y puede frenar el desarrollo económico, no generar la certidumbre necesaria para incentivar inversiones. Si el municipio no garantiza transparencia, se dudará de su capacidad para crear información e incluso de las actividades que realiza.

La percepción de los ciudadanos al definir al gobierno como lento, ineficaz e incluso cómplice, donde se permite a servidores públicos sin valores, fomentar lo

indebido por falta de compromiso, irresponsabilidad e improvisación; de continuar esta tendencia se deteriorará más la imagen de los políticos, afectando gravemente su legitimidad.

La corrupción como anti valor, es un problema estructural donde el gobierno y sociedad comparten responsabilidades, se combina tanto con la cultura que se considera como parte de la misma, la percepción de que es una actividad normal, lleva a aceptarla sin combatirla y seguirá generando ineficacia, deshonestidad, ilegitimidad y en general falta de compromiso y al distanciamiento con la sociedad.

Si la sociedad por sí misma no tiene una participación activa, sólo será decorativa, generando que los grupos mejor organizados tengan una incidencia real a pesar de no ser la mayoría o que pueda perderse el interés por los asuntos de gobierno, lo cual no concuerda con un gobierno democrático con legitimidad.

La participación ciudadana sin cooperación interna de la administración pública municipal, tiene deficiencias cuando el síndico y el contralor comparten atribuciones, lo cual causa conflictos en su actuación, convirtiéndose en una lucha de poder o deslinde de responsabilidades. En un escenario posible podría generar la desaparición de algunos de los modos de control interno, que es una forma de reafirmar la incapacidad para proponer soluciones y la fragmentación del gobierno.

Una contraloría municipal evitaría las dinastías y caciquismos propios de algunos de los municipios del estado de México, utilizados para evitar la rendición de cuentas, mantener la deficiencia en la actuación gubernamental y la malversación de los recursos públicos, de no ser así perderá su razón de ser al acelerar su desaparición, que estará más que justificada, al representar un gasto infructuoso.

La hipótesis central se corroboró al considerar que la aplicación de reformas a la presidencia y a la contraloría municipal, podrán representar una opción para mejorar la acción de los municipios con el compromiso compartido entre gobierno-sociedad.

La reelección por su referencia histórica, cultural y política se considera una opción satanizada; sin embargo, es una forma de continuidad en los programas municipales, fomentar compromisos de las autoridades y una mayor oportunidad de los ciudadanos de calificar la actuación del gobierno, por lo que debe analizarse.

Se comprobó la validez de la primera hipótesis derivada, al considerar que la ampliación del periodo municipal a 4 años puede facilitar la continuidad de los programas y generar un mayor compromiso de los gobernantes con la sociedad, además de representar menores gastos de campaña y elección.

Las administraciones municipales deben realizar evaluaciones para determinar la continuidad o no de los planes y programas anteriores, como lo realiza el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México mediante un informe revisado por la contraloría social y donde el presidente municipal se compromete con la continuidad o no de los mismos.

El servicio civil de carrera en el municipio garantizará a los ciudadanos la objetividad en la selección, ingreso y permanencia de los servidores públicos, con el ingreso de profesionales con las habilidades, capacidades y valores, acordes a los perfiles del puesto, como una actividad obligada, brindando más oportunidades a los prestadores de servicio social.

Es necesario establecer medidas de control gubernamental, que prediquen con el ejemplo, la identificación con la administración pública municipal y su importancia en el logro de objetivos, para generar una cultura organizacional como guía para fomentar el uso racional y voluntario de los valores en los servidores públicos.

Para abatir los niveles de corrupción se debe sancionar a los servidores públicos que incurrir en ellos, establecer un registro de servidores públicos sancionados, simplificar los trámites que se presten o utilizar visitas de ciudadanos simulados, que auspiciarán transparencia mediante la actualización de portales municipales que garanticen el acceso a la información y la obligación de rendir cuentas.

Difundir las leyes y reglamentos de participación ciudadana, para promoverla como un derecho y forma de soluciones conjuntas a largo plazo que incluyan a niños y jóvenes, mediante espacios que les permitan ensayar modos de cooperación, promoción, control, vigilancia y evaluación de las acciones de gobierno.

La contraloría social municipal debe tener viabilidad operativa y autonomía, por su actuación en la supervisión y evaluación de programas y servidores públicos, su reglamento demanda la facultad de establecer sus propios modos de operación; sin embargo, se podría considerar la forma de organización propuesta por la SFP y organizaciones civiles.

Se comprueba la validez de la segunda hipótesis derivada, al analizar que es necesaria la modificación de la ley orgánica municipal que establezca que la contraloría municipal sea autónoma, tenga un periodo fijo y que no coincida con las administraciones. El contralor dependerá de sus méritos y no de amiguismos o favoritismos, para trabajar sin presiones, estas modificaciones permitirán corregir desviaciones, abusos y sancionar actos de corrupción.

## **GLOSARIO**

ASF Auditoría Superior de la Federación  
CCS Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática  
CIDE Centro de Investigación y Docencia Económicas  
CIMTRA Ciudadanos por municipios transparentes  
COCICOVIS Comité Ciudadano de Control y Vigilancia  
COMAIP Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública  
CONDEMUN Consejo de Desarrollo Municipal  
COINCIDES Consejos de integración Ciudadana para el Desarrollo Social  
CNH Convención Nacional Hacendaria  
COPACI'S Comité Ciudadano de Control y Vigilancia  
CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
ENGOB Encuesta Nacional a Presidentes Municipales  
IEEM Instituto Electoral del Estado de México  
INAFED Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal  
INAP Instituto Nacional de Administración Pública  
IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos  
INFOEM Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México  
INGB Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno  
LFPRH Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria  
LFTAIPG Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.  
MxT Municipios por la Transparencia  
OIC Órganos Internos de Control  
PAGIM Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios  
PROCAMUN Programa de Capacitación Municipal  
UAEM Universidad Autónoma del Estado de México

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Cázares, El municipio en México, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal SEGOB, 1996.

ACOSTA, José Octavio, La profesionalización del servicio público en administraciones municipales, INAFED, en [http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones/C03\\_COP.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones/C03_COP.pdf) consultado abril 2012.

ANAYA Cadena, Vicente, Profesionalización en el servicio público municipal, Publicaciones jurídicas UNAM, Consultado en Octubre 2011 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/64/pr/pr12.pdf>.

ARAOZ de la Torre, Alonso, La corrupción y la impunidad: elementos de la inseguridad pública, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/pr/pr12.pdf> consultado en abril 2012

ARISTÓTELES. Política, México, Porrúa S.A DE C.V., 2004.

ASIMOV, Isaac. La República Romana. España, Alianza, 2006.

BARRAGÁN, Esteban et. al., Por un Gobierno con resultados, México, Fondo de cultura económica, 1999.

BARRERA Zapata, Rolando, Una transparencia dolorosa, México, IAPEM A.C., 2010.

BLACKBURN, Simón, Sobre la bondad Una breve introducción a la ética. España, Paidós, 2001.

CAMPERO Cárdenas, Gildardo, La reforma administrativa en América latina, INAP Asociación latinoamericana de administración pública, Asociación Nacional de derecho administrativo y de administración pública, México, 1982.

CAMPERO, Cárdenas, Gildardo Héctor, et.al. La organización de la administración pública en México, México Noriega INAP A.C. 2000

CARUSO, Arles, La planeación del Desarrollo y la participación ciudadana: Herramientas básicas de buen gobierno municipal, México, INIFED

CAMARA DE DIPUTADOS, Subejercicios en la aplicación del gasto federal, México, Centro de Estudios de las finanzas públicas, 2009

CASTELAZO, José, Administración Pública: Una visión de Estado, México, INAP, 2010.

CEJUDO, Guillermo et. al. La rendición de cuentas del gobierno municipal, México, Jurídicas UNAM.

CERVERA, Manuel. FODA: un enfoque prospectivo. México, FCPYS UNAM, 2008

CRUZ, Francisco, et. al. Negocios de Familia, México, Planeta Mexicana S.A, de C.V., 2009.

DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE, Seminario Internacional, Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos, Ko'Ága Roñeéta 1996 en El varejón. Número 13, México, 2000.

DEL CASTILLO, Arturo, Medición de la Corrupción: Un indicador de la Rendición de cuentas en Serie de Rendición de cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación

ECO, Umberto. Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimiento de estudio, investigación y escritura, España, Gedisa, 2006.

FERNÁNDEZ, Emilio, OSFEM detecta desvíos en municipios mexiquenses, Economía, El Universal Estado de México en <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota25850.html> consultado diciembre de 2011.

GARCÍA Inda, Andrés et. al. Ciudadanía, voluntariado y participación, España Dykinson, S.L. 2001.

GONZÁLEZ Llica, Edmundo, Corrupción Patología Colectiva, México, INAP, 2005.

GUERRERO, Omar, La Teoría de la Administración Pública México, Harla, 1986.

JIMÉNEZ Guzmán, Rodolfo, México, Política y coraje, México, IAPEM A.C., 2002.

HELLER, Herman, Teoría del Estado, México, FCE.

HEVIA DE LA JARA, Felipe, La contraloría social mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2006.

INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD ICESI, Violencia e Impunidad en México, en [http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/7\\_violencia/20.pdf](http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/7_violencia/20.pdf) consultado marzo 2012

KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, México, Gernika 2000

KOONTZ, Harold et. al. *Elementos de administración Un enfoque internacional*, México, McGraw-Hill, 2007.

KRAUZE, Enrique, La presidencia imperial, Ascenso y caída del Sistema Político Mexicano, México, fabula tusques, 2007.

LENIN. El Estado y la revolución, México, Política S.A. DE C.V. 2002

LOCKE, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil, México, Porrúa S.A. DE C.V., 2005.

LÓPEZ Praga, José Octavio. Corrupción y cambio, México, FCE, 1998

-----, La rendición de cuentas en la política social, México, ASF, 2002

MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe, México, Época, 2001.

MARVÁN, María. Transparencia Incentivo para la competitividad. IFAI, COPARMEX

MARTÍNEZ Almazán, Raúl, Tipología Municipal, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número 42/43/44, México, INAP, 1993

MASSÉ, Carlos E. (coordinador) Políticas públicas y desarrollo municipal, México, Colegio de México AC, UAEM, 1995.

MERINO, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia. México, IFE, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Núm. 4, 2011

-----La profesionalización municipal en México, México, CIDE, Número 182, 2006

MEZA, Antonio. La política educativa y la formación, cívica y ética en México. México Universidad Pedagógica Nacional UPN En <http://www.unidad094.upn.mx/revista/36/poledu.htm> consultado en abril 2012.

MONTESQUIEU, Del espíritu de las leyes, México, Porrúa S.A. DE C.V., 1971

MORALES y Gómez Juan Miguel, Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del Estado de México, Espacios públicos, febrero, año/vol. 9, número 017 México UAEM 2006.

OCDE, La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, 1997

ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN, Informe de Resultados de la Fiscalización de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, México, Ejercicio fiscal 2009.

PADILLA Navarro, Gerardo. La contraloría municipal: urge un cambio. 23 de Noviembre de 2011. En <http://www.zonafranca.mx/la-contraloria-municipal-urgen-un-cambio/>

PALACIOS Alcocer, Mariano, Federalismo relaciones intergubernamentales, México, Porrúa S.A. DE C.V.2003

PANTOJA, David, Reflexiones en torno a una teoría del Estado, En VARIOS Lecturas en Sociología y Ciencia Política. Ed. J. Sánchez Azcona, México, UNAM, 1975.

PARDO, María del Carmen, La modernización administrativa en México, INAP Colegio de México, 1991.

PAZ, Octavio. El laberinto de la soledad, México, FCE, 2004.

PEDROZA, Susana, El control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo" México, INAP. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1200/4.pdf>

PICHARDO Pagaza, Ignacio, Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable. México, El colegio mexiquense AC.UNAM ,2004.

PIOTROWSKI, Suzanne J. La operacionalización de la transparencia municipal: funciones administrativas básicas y factores intervinientes Revista Mexicana Transparencia y privacidad. [http://www.transparenciayprivacidad.org.mx/numero\\_1/articulos\\_1\\_es.html](http://www.transparenciayprivacidad.org.mx/numero_1/articulos_1_es.html) consultado en Abril 2012.

PLATÓN. La República o de lo Justo, México, Porrúa S.A. DE C.V., 2007.

POPE, Jeremy, Publicaciones Transparencia Internacional <http://www.transparenciamexicana.org.mx/publicacionesti/#source> consultado noviembre de 2011

PRATS Cabrera, Joan Oriol. Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. España. Universidad Autónoma de Barcelona en <http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/119870/159755> consultado Marzo 2012.

PRUD Homme, Jean Francois, Consulta Popular y democracia directa. IFE [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Cuadernos\\_de\\_divulgacion/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Cuadernos_de_divulgacion/)

RAMÍREZ Guzmán, José Antonio, Breves consideraciones sobre la ampliación del periodo de los ayuntamientos, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1165/18.pdf> consultado en abril 2012.

REYNA Lara, Mauricio, Al sistema de participación ciudadana en México estudio ontológico del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato en los alcances de reforma constitucional: Un análisis desde un ámbito de derecho comparado actual Tesis Doctorado (Doctorado en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho, México, 2009

----- El destino de la participación ciudadana en México, México, Revista Posgrado en Derecho UNAM, vol.2 núm. 3, 2006.

REYNOSO Soto Selene Rosa María et.al. Manual Básico para la Administración municipal, Instituto de administración pública del Estado de México A.C. 2003.

RIPOLL Gómez, José Luis. Duración de los gobiernos municipales, México, La revista Peninsular, edición 1089, septiembre 2010 en <http://www.larevista.com.mx/ediciones/1089/duracion-los-gobiernos-municipales-15269/> consultado abril 2012.

RODRÍGUEZ Gómez César Augusto, La alternancia municipal en México, Centro de Estudios y de Opinión Pública, documento de trabajo núm. 52, 2008.

ROSA Hernández, Gonzalo Julián, Formas de Participación ciudadanía, Magistrado Electoral, Tribunal electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>

ROSE Ackerman, Susan, La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma. España, siglo XIX, 2001

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El contrato social, México, Porrúa S.A. DE C.V., 1992.

SALGADO Rosaura, Experiencias del buen gobierno municipal, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

SALINAS, Javier, et.al. La jornada México, agosto 2008. En <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/03/index.php?section=estados&article=031n1est>

SÁNCHEZ González, José Juan. *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. México, Plaza y Valdés, 2001.

SEGOB, Bases Jurídicas del Municipio Mexicano, México, CEDEMUN, 1994.

SEGOB INAFED Instituto para el Federalismo y Desarrollo Municipal [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM\\_mexico](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico)

SERNA Alcántara, Gabriel, El contrato moral del servidor público en México, en primer certamen nacional sobre fiscalización superior y rendición de cuentas, 2001.

SERNA, Enrique. El seductor de la patria, México, Planeta, S.A. DE C.V., 2004.

SERRA Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, Porrúa S.A. DE C.V., 1988.

SFP, Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, ENGOB, 2008.

SFP, Recomendaciones a la normatividad federal de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programa anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales, México, INAP A.C., 2008.

SCHEDLER, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas? México, IFAI, 2004.

SUBIRATS, Joan, Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración. España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993.

TORRES Salcido, Gerardo, Ciudadanía y Cultura política, México, IAPEM, 2007.

TOTO Gutiérrez, Mireya, El municipio y la Modernización administrativa, en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/7/toto7.pdf> consultado marzo 2012

UGALDE, Luis Carlos, Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales en Serie de Rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación.

[http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc4.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf)

-----, Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, México, IFE, 2002

UNICEF, Participación de niños, niñas y adolescentes, Argentina, EDUPAS, 2006

VÁZQUEZ Alfaro, José Luis. El control de la Administración Pública en México, México, UNAM, 1996.

VEGA, Salvador. (ponencia) Consecuencias económicas de la corrupción, Congreso Internacional Derecho penal y economía, Instituto Nacional de Ciencias penales, 2007.

VELASCO, Elizabeth. Dotará la SEP a primarias de textos gratuitos de civismo y ética. La jornada, 26 de febrero 2008. En

<http://www.jornada.unam.mx/2008/02/26/index.php?section=sociedad&article=043>

[n1soc](#) consultado en abril 2012.

WALDO, Dwight, Administración Pública, México, Trillas, 1985.

#### **LEYES:**

Bando Municipal de Tultitlán

Código de ética del Servidor Público

Código de procedimientos administrativos del Estado de México

Constitución del estado de México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Ley de Transparencia del Estado de México

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

## **SITIOS DE INTERNET:**

Convención Nacional Hacendaria en

<http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/228.htm> consultado marzo 2012.

Portal INAFED La participación ciudadana en los de reglamentación municipal

[http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCALNew/democracia\\_part\\_ciudadana\\_reglamentacion\\_municipal](http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCALNew/democracia_part_ciudadana_reglamentacion_municipal)

Portal del Municipio de Tultitlan.

<http://www.tultitlan.gob.mx/?mod=historia&mode=2&key=4&tipo=1>

Reflexiones sobre la corrupción en México, en

<http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf> consultado en Abril 2012

SFP [http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgaps\\_info\\_gral](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgaps_info_gral)  
consultado en abril 2012