

El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI

Coordinador: Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

**El desarrollo municipal,
factor estratégico
en el posicionamiento
de México
en los escenarios políticos
y sociales del siglo XXI**

Directorio UAEMex

Jorge Olvera García
RECTOR

Alfredo Barrera Baca
SECRETARIO DE DOCENCIA

Ángeles Ma. Del Rosario Pérez Bernal
**SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS
AVANZADOS**

José Benjamín Bernal Suárez
SECRETARIO DE RECTORÍA

Ivett Tinoco García
SECRETARIA DE DIFUSIÓN CULTURAL

Ricardo Joya Cepeda
SECRETARIO DE EXTENSIÓN Y VINCULACIÓN

Javier González Martínez
SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN

Manuel Hernández Luna
**SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO
INSTITUCIONAL**

Yolanda E. Ballesteros Sentíes
SECRETARIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Hiram Raúl Piña Libien
ABOGADO GENERAL

Juan Portilla Estrada
**DIRECTOR GENERAL DE COMUNICACIÓN
UNIVERSITARIA**

Jorge Bernáldez García
SECRETARIO TÉCNICO DE LA RECTORÍA

Emilio Tovar Pérez
**DIRECTOR GENERAL DE CENTROS
UNIVERSITARIOS Y UNIDADES ACADÉMICAS
PROFESIONALES**

Ignacio Gutiérrez Padilla
CONTRALOR UNIVERSITARIO

Consejo Directivo IAPAS

Roberto Moreno Espinosa
PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila
**DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
ACADÉMICO**

José Morales Ramírez
DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

César Nicandro Cruz Rubio
**DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN
CIENTÍFICA**

Adriana Plasencia Díaz
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

José Antonio Rosique Cañas
DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Juan Miguel Morales y Gómez
DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Miguel Moreno Plata
DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

María de los Ángeles Maya Martínez
TESORERA

Jorge Enrique Pérez Lara
REPRESENTANTE LEGAL

Consejo Científico IAPAS

Bernardo Kliksberg

Luis F. Aguilar Villanueva

Leonardo Morlino

Diego Valdés Ríos

Enrique Cabrero Mendoza

Nuria Cunnil Grau

Manuel Villoria Mendieta

Ricardo Carneiro

Donald E. Klingner

Juan de Dios Pineda Guadarrama

Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Varela Juárez

Roberto Moreno Espinosa

El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI

Coordinador: Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLITICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI

ISBN: 978-607-96906-0-1

Autor: Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador)
Sánchez González, José Juan
Rosique Cañas, José Antonio
Sánchez García, David
Espejel Mena, Jaime
Pérez Lara, Jorge Enrique
Aguilar Miranda, Alejandro Alejo Pompilo
Cuello Sanlate, Zoraima
Cedillo Delgado, Rafael
Mendoza Ruiz, Joel
Morales y Gómez, Juan Miguel
Giraldo Palacio, María Elena

Editorial: Academia Internacional de Ciencias
Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política
(Política y gobierno)

Publicado: 2015-07-07

Nº Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / *Made in Mexico*



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (IAPAS-FS) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx

Email: jorge.perez@iapas.mx

Twitter: [@iapasfs](https://twitter.com/iapasfs)

Facebook.com/IAPASF

Documento editado y preparado por:
Roberto Moreno Espinosa.

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación Tlalpan,
México, Distrito Federal, 14630, México

ISBN: 978-607-96906-0-1



9 786079 690601



Licencia *Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas*. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Índice

Presentación <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	6
Trayectoria y perspectivas del municipio mexicano, régimen político y gobernabilidad democrática <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	10
Una aproximación a la gobernanza local <i>José Juan Sánchez González y María Elena Giraldo</i>	28
Municipios metropolitanos de México: gobierno y gestión local en gobernanza <i>José Antonio Rosique Cañas y David Sánchez García</i>	56
El municipio en el Estado de México y la gobernabilidad democrática <i>Jaime Espejel Mena</i>	91
Perspectiva del municipio mexicano en un régimen de alta centralización <i>Jorge Enrique Pérez Lara</i>	123
La reforma municipal. Obstáculos y retos <i>Alejandro Alejo P. Aguilar Miranda</i>	145
Hacia la profesionalización del directivo público en el espacio municipal: desarrollo de las competencias claves <i>Zoraima Cuello Sanlate</i>	178
La experiencia de gobierno del PRD en el municipio de Chicoloapan, Estado de México <i>Rafael Cedillo Delgado</i>	201
El gobierno electrónico en el municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo <i>Joel Mendoza Ruíz</i>	201
La profesionalización necesaria para los gobiernos municipales ante los desafíos del siglo XXI <i>Juan Miguel Morales y Gómez</i>	201

López, M. (2006). *Estudio índice del perfil básico del servidor público e índice de Gestión de Recursos Humanos.*

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo.

Pfeffer, J, & Sutton, R. (2005). *La brecha entre el saber y el hacer.*

Granica. Argentina.

Perdomo, W. (2005). *Estudio de necesidades de capacitación.*

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo.

Pinto, R. (2000). *Planeación Estratégica de Capacitación Empresarial.*

México. Mc Graw Hill.

Robbins, Stephen (1999). *Comportamiento Organizacional.*

México. Prentice Hall. Pearson

La experiencia de gobierno del PRD en el municipio de Chicoloapan, Estado de México

Rafael Cedillo Delgado¹

Introducción

ESTE TRABAJO ES PRODUCTO DE LAS ACTIVIDADES QUE SE REALIZARON en el marco del proyecto de investigación titulado “El municipio en los nuevos escenarios políticos y los retos de la gobernabilidad democrática”, financiado por la UAEM, con clave de registro: 3423/2913CHT.

Este apartado es sobre el gobierno municipal de Chicoloapan, gobernado por el PRD durante una década, por cuatro administraciones, iniciadas en el 2000. Por cuestiones de espacio temporal, aquí se hace una evaluación de la administración 2006-2009 para explicar si el PRD logró imprimir un sello particular de gobernar en dicho ayuntamiento, si la población confía en las autoridades municipales y por qué los ciudadanos siguen votando por ese partido, refrendando elección tras elección su confianza.

En tal sentido, en este trabajo se busca hacer una evaluación del gobierno perredista de Chicoloapan, para argumentar qué tanto han cambiado la vida política gubernativa del municipio o en qué reside la estrategia implementada para que el PRD se mantenga en la cabeza administrativa de ese municipio.

¹ Profesor de Tiempo Completo de Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca. Perfil PROMEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Líder del Cuerpo Académico en Consolidación de Ciencia Política y Administración Pública, con registro PROMEP:

Hay indicios de que el crecimiento de obra pública en Chicoloapan ha sido favorecido por el crecimiento poblacional de la localidad y por el apoyo financiero de la federación; que las redes clientelares del PRD son implementadas como estrategia de obtención del voto y que las prácticas de amiguismo, compadrazgo y nepotismo no han desaparecido. Hay quienes afirman que el PRD ha implantado un sello distinto en la forma de gobernar y hay otros que opinan que los cambios, respecto al PRI, no son visibles. Dicho panorama nos obliga a explicar ¿cuál ha sido el papel del PRD como gobierno en Chicoloapan?

A manera de hipótesis se sostiene que el desarrollo económico y social del municipio es más producto de las circunstancias geográficas y temporales, que coinciden con las administraciones perredistas, que a una modificación de fondo en la forma de gobernar del PRD. Por lo anterior, se ha podido mantener en el poder gracias a una magnífica política de propaganda de la obra de gobierno y por la labor de gestión que realiza el partido en el municipio.

Para cumplir los objetivos planteados, el escrito se organiza en cinco apartados. Primero, se ubica y revisa la importancia poblacional y económica del municipio. En segundo lugar se examina la estructura organizacional del Chicoloapan, destacando su situación financiera y la implementación de obra pública. En tercer sitio, se revisa si los cuadros administrativos reciben capacitación, si hay profesionalización y eficacia en su desempeño. En cuarto lugar, se analiza el sistema de Información Municipal, con el fin de evaluar qué tanto se implementa la rendición de cuentas por el gobierno perredista. En quinto sitio, se explora que tanto participa la ciudadanía en la toma de decisiones. Finalmente, se revisa cómo es la del PRD con el gobierno local, para señalar el grado de autonomía o dependencia entre ambas instituciones.

Contexto de Chicoloapan

El municipio de Chicoloapan se ubica en la región oriente del Estado de México, a 20 minutos del Distrito Federal. Es una localidad contemplada en la Zona Metropolitana a la Ciudad de México, y está en medio de otros municipios densamente poblados como La Paz, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Texcoco. (Ver gráfico 1)

Dos son las características que, en los últimos años distinguen a Chicoloapan: Por un lado, el crecimiento población derivado del establecimientos de nuevas zonas habitacionales, con gente que en su mayoría viene del D.F. y de algunos municipios cercanos; por el otro lado, en materia política, Chicoloapan fue uno de los primeros ayuntamientos en que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) afirmó sus consolidación, luego de dicha localidad había sido hegemonizada por el PRI (Cedillo, 2001: 71-102).

Gráfico 1.
Ubicación geográfica de Chicoloapan



Fuente: Enciclopedia del Municipio de Chicoloapan. (Castillo, 2005: 4)

En cuanto al crecimiento poblacional, el *Censo General de Población y Vivienda* del año 2000 establecía que en Chicoloapan había 77,579 habitantes, situación que se modificó en media década, ya que el *Conteo de Población y Vivienda* del 2005 señalaba que el número había aumentado a 170,035 (Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009); se registró un crecimiento del 119%.

No obstante, en el Primer Informe de Gobierno de la administración 2006-2009, el presidente municipal Adrián Manuel Galicia Salcedo manifestó que “extraoficialmente, en el 2007, hay 260 habitantes; debido a la alta tasa de migración de la última década”. (Galicia, 2007: 1) De confirmarse las cifras en el *Censo de Población y Vivienda del año 2010*, el aumento registrado sería de más del 200%.

En el ramo productivo, de acuerdo a información oficial, la población económicamente activa (PEA) en el 2000 era de 16,097 habitantes, ocupados por sectores: 461 en el primario, 6,343 en el secundario y 8,403 en el terciario. Había 890 personas sobre las cuales se desconocía su actividad o bien no tiene empleo remunerado; mientras que la población económicamente inactiva la integran 21,591 habitantes, entre los que se encuentran estudiantes, personas dedicadas al hogar, jubilados y pensionados, incapacitados para trabajar y otros. (Castillo, 2005: 24)

De acuerdo con *La Monografía de Chicoloapan*, las actividades económicas por sector están distribuidas de la siguiente forma:

Cuadro 1.
Actividades económicas por sector en Chicoloapan 2005

Sector Primario(Agricultura y ganadería)	5.46%
Sector Secundario(industria, minería)	40.67%
Sector Terciario(Comercio y Servicios)	53.87%

Fuente. Elaboración propia con información de Castillo (2005: 23)

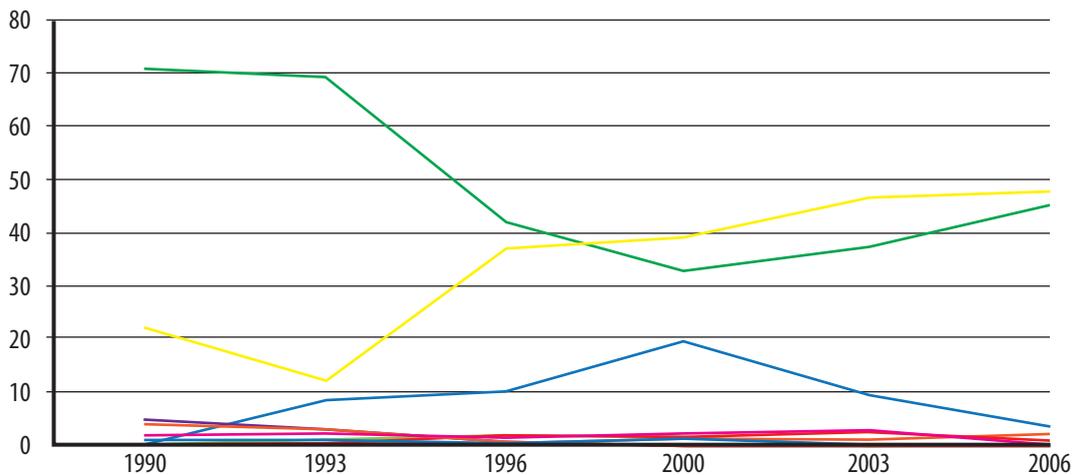
En el cuadro uno se observa que la actividad preponderante en Chicoloapan es la de comercio y servicios, que comprende a más del 50% de la población; en segundo lugar se ubica la industrial y en último término la agricultura y ganadería que con anterioridad era la actividad principal en el municipio. Hoy es una localidad en donde han crecido enormemente las unidades habitacionales y zonas comerciales.

En el sector secundario destaca la industria de la transformación, le sigue la del tabique y por último, una variedad de talleres de todo tipo, como tecnoelectromecánica, máquinas de costura, vulcanizadoras, electromecánica de radio y televisión, sastrería, reparadoras de calzado, carpinterías, herrerías de bicicletas de hojalatería y otros más.

En el sector terciario, además de los centros comerciales Walmart, Soriana, Aurrerá, existen un total de 1,600 pequeños comercios, en su mayoría para bienes de consumo básico, más del 20% se ubican en la cabecera municipal. De igual forma, han crecido los servicios financieros de los bancos Santander, Bancomer, HSBC, Azteca y otros centros de crédito o financiamiento.

En cuanto al ámbito político, las estadísticas electorales del municipio de Chicoloapan nos indican que el PRD se ha convertido en la primera fuerza política, pero siempre ha tenido al Partido Revolucionario Institucional (PRI), como su principal opositor. El Partido Acción Nacional (PAN), por su lado, ha quedado rezagado al tercer sitio, como se ve en la gráfica 2.

**Gráfica 2.
Resultados electorales en Chicoloapan 1990-2006,
en porcentajes**



Fuente. Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de México.

Como se observa en la gráfica, desde 1996 la lucha por el poder se centra en sólo dos fuerzas políticas: PRD y PRI. En los comicios de 1996 el PRI superó al PRD por tan sólo un 5% de votos; mientras que en 2000 y 2006 el PRD le ganó al PRI por el mismo porcentaje de votos, y sólo en 2003 el PRD amplió dicho margen al 9%. Cabe señalar que el PAN ha tenido un papel muy secundario en los comicios municipales y su mejor papel lo tuvo en el 2000, cuando su votación se colocó en el 19%. Los demás partidos han tenido una participación marginal.

En cantidad de votos, el PRD tuvo su mejor cosecha en el 2006, cuando rebaso la cifra de los 15 mil sufragios; en el 2000 recibió su segunda mejor votación con cerca de 13 mil y en el 2003 apenas superó los once mil. No obstante, la distancia que el PRD registra frente al PRI es de alrededor de mil votos en 2006, mil setecientos en 2000 y un poco más de dos mil en 2003.² (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2.
Resultados electorales en Chicoloapan 1990-2006 en número de votos

PARTIDO	1990	1993	1996	2000	2003	2006
PAN	0	1,397	1,957	6,197	2,356	1,583
PRI	4,324	11,437	7,870	11,205	8,939	14,123
PRD	1,287	2,115	6,988	12,930	11,068	15,167
PT	-	71	397	479	598	207
CONVERGENCIA	-	-	-	174	232	710
PVEM	-	7	460	537	(*)	(*)
PFCRN	301	641	170	-	-	-
PARM	85	226	-	223	-	-
OTROS	124	349	119	701	746	-
TOTAL**	6,125	16,326	18,145	32,463	23,845	31,790

(*) El PVEM participó en los procesos de 2003 y 2006 en coalición con el PRI.

** El total es de la votación Válida Emitida, por lo que los votos nulos no se contabilizan.

Fuente. Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de México.

² En el 2009 nuevamente ganó el PRD con su candidato Rafael Gómez Alvarado. Es hasta el 2012 en que el PRI recupera la alcaldía. En suma, el PRD se mantuvo en el poder por cuatro administraciones seguidas.

En la suma de votos que registran los partidos políticos en los diferentes procesos electorales municipales, se puede observar un incremento mayúsculo entre 1990 y el 2000, pues de apenas 6 mil votos se pasaron a más de 30 mil. Sin embargo, el crecimiento se contuvo para la primera década del siglo XXI, manteniéndose en un umbral de alrededor de 32 mil sufragios, aunque en el 2003 la cantidad de votantes disminuyó.

Bajo tal panorama electoral, el PRD logró ganar elecciones municipales en Chico-loapan del 2000, 2003, 2006 y 2009, colocando a tres candidatos en la cabeza de la administración municipal, ellos son:

Juan Manuel San Martín Hernández (2000-2003)

Domingo Apolinar Hernández Hernández (2003-2006)

Adrián Manuel Galicia Salceda (2006-2009)

Rafael Gómez Alvarado (2009-2012)

Cabe señalar que los presidentes municipales del PRD emergieron de las filas de organizaciones sociales afiliadas al partido, pues la trayectoria política que tenían antes de convertirse en candidatos fue dentro de las filas de la movilización social por establecer centros educativos, viviendas, gestión de servicios, entre otros.

En materia electoral, el PRD ha logrado consolidarse como la primera fuerza en dicho municipio, pero ello no implica que lo sea como gobierno. La forma de gobernar debe ser analizada a la luz del desempeño de la administración, del uso de los recursos, de la rendición de cuentas, de la gestión y de la participación ciudadana; lo cual no es medible, de manera fiel en las urnas, aunque sea un indicador de un buen gobierno.

Autonomía financiera y obras pública en Chicoloapan

En primer lugar, hay la creencia de que el crecimiento poblacional de Chicoloapan, que ha triplicado su cantidad de población, le ha permitido aumentar su capacidad de recaudación y por ende la inversión en mayor implementación de obra pública. Si hay más obra pública, que se registra en calles pavimentadas, alumbrado público, equipamiento de escuelas públicas, parques y seguridad; pero no todo se debe a la mayor recaudación ni dicha obra es de calidad y mejora los niveles de vida de la población.

Si hay mayor recaudación, pero también hay un crecimiento poblacional con mayor demanda de servicios públicos. Los asentamientos de nuevas Unidades Habitacionales implica mayor ingreso por conceptos de impuestos (del pago de predial), pero también demanda de seguridad, mantenimiento de equipamiento urbano, recolección de basura, entre otras. En concreto, por dicha situación los mayores ingresos apenas se corresponden con las nuevas necesidades de urbanización de Chicoloapan.

Aún más, es evidente, como ocurre en la mayoría de los municipios que hay una deficiencia en la autonomía financiera, pues la mayor parte de los ingresos son de participaciones e inversiones federales. De tal forma que la mayoría de la obra pública, se realizan con inversiones del Ramo 33 y no por recursos propios.

Por ejemplo, durante el ejercicio 2004, los ingresos totales de Chicoloapan ascendieron a \$116.4 millones de pesos (mdp), de los cuales 30.6% correspondieron a ingresos propios (\$35.6 mdp); dicha proporción se ubica por debajo de la mediana (32.8%) observada en el Grupo de Municipios calificados por *FitchRatings* (GMF). (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3. Ingresos fiscales ordinarios (IFOs) en 2004. Chicoloapan

Rubro de Ingreso	MDP
Ingresos Propios	35.6
Participaciones Federales	36.6
Recursos del F-iv Ramo 33	20.1
Total:	92.5

Fuente: *FitchRatings*, 21 de abril del 2005.

De estos ingresos sobresale el impuesto predial, cuyo crecimiento se ha moderado durante los últimos años, alcanzando un monto neto de \$7.6 mdp en 2004 (\$99 pesos *per cápita*) – nivel inferior en comparación con la mediana del GMF (\$112 pesos).

La capacidad de recaudación propia por parte de la administración municipal se ubica entre un 25 a 30%, lo cual habla de una dependencia financiera de las aportaciones federales (70% o más). El incremento en obra pública es visible para los ciudadanos de Chicoloapan, pero pocos saben que las inversiones y obras no son del gobierno municipal, sino que provienen del gobierno federal.

Para el caso de la administración de Adrián Galicia Salceda, en el primer informe de gobierno (2006-2007), éste señaló que en el financiamiento para el desarrollo “las participaciones estatales y federales, así como de las del Ramo 33, Gastos de Inversión Sectorial y el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios, constituye el rubro de mayor ingreso del municipio, ya que representa el 84.81% del ingreso, por lo que sólo el 15% se genera de recursos propios vía recaudación de contribuciones municipales. Inversión que implicó más de 110 millones de pesos”. (Galicia, 2007: 22)

La inversión en el segundo año de ejercicio de Adrián Galicia Salceda, años 2007-2008, “fue de 164 millones de pesos, lo que significó un aumento del 250% (Galicia, 2008: 11). No obstante las participaciones registran las mismas participaciones en donde la recaudación de recursos propios es de sólo el 15%. Por ello, el crecimiento en obra pública ha sido muy importante.

Lo que se observa y registra es un crecimiento en obra pública, enfocándose a infraestructura, como un puente vehicular, varios puentes peatonales, pavimentación, repavimentación, adoquinamiento; equipamiento urbano como alumbrado y sistema de alumbrado, semáforos; construcción de aulas, deportivos, jardines, auditorios, edificios públicos; se dotó de equipamiento y unidades al cuerpo de seguridad pública municipal.

En los cuadros 4 y 5, se presenta la relación de las obras más importantes que se hicieron durante el primer y segundo año de gobierno de Galicia Salceda, en donde destaca la obra del puente vehicular de la carretera México-Texcoco, el polideportivo y la remodelación de las inmediaciones de la cabecera municipal. Las demás obras, de pavimentación, alumbrado, construcción de mercados, centros de atención comunitario y de aulas, fueron con apoyos menores.

Cuadro 4. Obras públicas del municipio de Chicoloapan 2006-2007

Agua	Alumbrado Público	Pavimentación	Escuelas Públicas	Seguridad Pública	Edificios Públicos
Red de Drenaje y agua potable	Sistema de Iluminación en la fachada de la Parroquia de San Vicente	Adoquinamiento de banquetas	Aulas prefabricadas	Se dotó de 13 unidades vehiculares, grúa de arrastre y 10 motocicletas	Pintado de las fachadas
Rehabilitación de pozos	En la Unidad Habitacional AURIS 1 se colocaron luminarias	Pavimentación Asfáltica	Mantenimientos e Instalaciones	Equipamiento	Remodelación de un módulo de policía y oficinas administrativas de Santa Rosa
Construcción de una coladera tipo caja de tormenta		Alineamientos de calles	Remodelación de sanitarios de escuelas de la Colonia Revolución	Sistema integral de vigilancia de cámaras de monitoreo	Rehabilitación del auditorio, kiosco y jardín en la colonia San José
150 tomas de agua en la Colonia Francisco Villa	Semáforos	Pavimentación en la Colonia Venustiano Carranza	Aulas prefabricadas en la Colonia Loma de Buenavista	Heroico Cuerpo de Bomberos	Se construyó la unidad deportiva multifuncional en el Barrio de San Juan
Se perforó y equipó el pozo de agua en la Colonia Ejército del Trabajo		Repavimentado en la Colonia Revolución	Se instalaron 3 aulas prefabricadas en la Colonia Ampliación Presidentes		
Se complementó el drenaje e inducción de tomas de agua en Barrio Arenal 1		Repavimentado en la Colonia Emiliano Zapata	Construcción de aulas en San Isidro		
Pavimentación en la Colonia Santa Rosa		Pavimentado de la Colonia Copalera			
		Pavimento de la Colonia Presidentes			
		Construcción de puentes peatonales y vehicular			

FUENTE: Primer Informe de Gobierno de Chicoloapan (Galicia, 2007)

En cuanto a los programas de tipo social, que es la dirigida a los sectores que para el proyecto perredista son más relevantes. En el Cuadro 6 y 7 se presenta la relación de apoyos en política social de la Administración municipal 2006-2009; la cual fue dirigida a toda la población, pero principalmente a mujeres, ancianos y jóvenes.

Cuadro 5. Obras públicas del municipio de Chicoloapan 2007-2008

Agua	Alumbrado Público	Pavimentación	Escuelas Públicas	Seguridad Pública	Edificios Públicos	
Drenaje Mantenimiento de la red de agua Se resolvieron fugas del sistema de agua	Instalación de 96 postes	Pavimentación con concreto hidráulico estampado	Remodelación de aulas	Instalación de 37 cámaras de vigilancia	Polideportivo en el Barrio de San Antonio	
	Sustitución de 26 semáforos	Pavimentación en San Isidro	Aulas prefabricadas	Entrega de 3 patrullas	Rehabilitación de las oficinas de la dirección de obras públicas	
	Alumbrado de canchas en San José	Pavimentación en Santa Rosa	Construcción de sanitarios	Desayunador en la colonia San Isidro	Adquisición de mejores armas	Remodelación del jardín, delegación y auditorio en la colonia de San José y Ejidos de Huatongo
		Pavimentación en la colonia Presidentes	Impermeabilización de aulas en Santa Rosa	Aulas en la colonia El Pino	Equipamiento persona	Construcción del mercado y el Centro de Atención Comunitario municipal en la colonia Geovillas de San Isidro.
		Pavimentación, guarniciones, banquetas en el Barrio Arenal I				
		Pavimentación en Arenal II				
		Pavimentación en San Antonio				
Pavimentación en Francisco Villa						

FUENTE: Primer Informe de Gobierno de Chicoloapan (Galicia, 2008)

No obstante, que la administración municipal de Adrián Galicia presenta un déficit en recaudación de recursos, la organización *FitchRatings*, emite una evaluación positiva al municipio de Chicoloapan como *Adecuada calidad crediticia*, por las siguientes razones:

Perspectiva favorable en la recaudación del impuesto predial para los próximos ejercicios.

Tiene un proceso de mejoramiento de sus sistemas de cobro.

Actualización de su base catastral y

Nuevos desarrollos habitacionales regulares.

Cuadro 6. Políticas sociales del municipio de Chicoloapan 2006-2007

Políticas Sociales	A mujeres	A la tercera edad	A Educación	A Jóvenes
Organización de la <i>Feria del Empleo</i>	Despensas	Despensas	Estímulos a la Educación Básica	Apoyo a Deportistas
Coordinación de Mantenimiento Público	Cursos de Manualidades	Cursos de Manualidades	Entrega de paquetes escolares	Pláticas y talleres
Coordinación de Control Canino	Pláticas y Talleres	Pláticas y Talleres	Entrega de 170 computadoras	
Coordinación de limpieza municipal	Jornada Médica	Jornada Médica		
Expedición de 273 credenciales del DIFEM				

FUENTE: Primer Informe de Gobierno de Chicoloapan 2006-2007 (Galicia 2007)

Cuadro 7. Políticas sociales del municipio de Chicoloapan 2007- 2008

Políticas Sociales	A mujeres	A la tercera edad	A Educación	A Jóvenes
Programa de Perforación	Despensas	Despensas	Estímulos a la Educación Básica	Apoyo a Deportistas
Programa de Equipamiento	Cursos de Manualidades	Cursos de Manualidades	Escuela Segura	Pláticas y talleres
Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria	Pláticas y Talleres	Pláticas y Talleres	Programa INEA	Construcción de un Polideportivo
Vivienda Digna	Jornada Médica	Jornada Médica	Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria	Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria
Equipamiento a Seguridad Pública	Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria	Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria		
Programa de <i>Feria del Empleo</i> y <i>Feria del Maíz</i>				

FUENTE: Primer Informe de Gobierno de Chicoloapan 2006-2007 (Galicia 2008)

Al mismo tiempo, la calificación del Municipio se encuentra limitada por los siguientes factores:

- 1° *Importantes niveles de gasto operacional* (gasto corriente y transferencias no-etiquetadas) con respecto a sus ingresos disponibles;
- 2° *Debilitamiento considerable en los niveles de generación de ahorro interno* (flujo libre de recursos para servir deuda y/o realizar inversión);
- 3° *Elevadas necesidades de infraestructura municipal*;
- 4° Contingencias que *el organismo de agua pudiera presentar en el corto plazo* para el Municipio y
- 5° *Dependencia de los ingresos federales*, característica común de los municipios en México.

El gobierno municipal de Chicoloapan tiene, en materia de inversión, una clara dependencia respecto a la federación, pero los factores de crecimiento poblacional y urbano fortalecen cada día las finanzas públicas, lo que hace que tenga aceptables niveles de recaudación.

La estructura organizativa en Chicoloapan

La administración municipal de Chicoloapan 2006-2009, encabezada por Adrián Galicia Salceda, tiene una estructura organizativa que se caracteriza por tener pocos profesionistas en los cargos administrativos y los perfiles no coinciden con los puestos que ocupan, lo que permite señalar que es una materia en la que debe avanzar.

De acuerdo al organigrama, que especifica las competencias de las unidades en la administración municipal, se registra que los cargos no son ocupados por perfiles y niveles de estudio, sino que priva el criterio político en la distribución de las distintas dependencias.

Con base en la información proporcionada por el Secretario del ayuntamiento, en el 2006-2009, Rafael Gómez Alvarado, podemos señalar que hay una deficiencia en la ubicación del personal en las diferentes áreas, ya que no todos cuentan con el perfil académico idóneo, y sólo se cuidan algunas áreas.

La Jurídica en donde cuentan con el perfil de abogados, con experiencia.

La de Tesorería, que tiene personal como economistas y contadores.

En obra pública en donde hay varios ingenieros.

Pero en las demás áreas los perfiles se debilitan incluso, hay gente que conoce poco de las tareas.

El principal factor que impide conformar una estructura administrativa profesional, experimentada y eficiente, es el “Compromiso político”, ya que los grupos políticos y las “obligaciones” contraídas en la campaña electoral, posibilita que la administración se integre por muchas personas que no cuentan con el perfil académico ideal, que no tienen experiencia y que deja fuera a muchas personas con mayor y mejor preparación. En una revisión del Organigrama de la Administración municipal se encuentran en el Cuadro 8.

Cuadro 8.
Áreas administrativas con el perfil idóneo

Área:	Direcciones	Perfil
Sustantiva o de Operación	Secretario del Ayuntamiento Desarrollo Urbano y Obras Públicas Departamento jurídico Protección Civil Bienestar Social	Profesor Ingeniero Abogado Licenciada Profesor.
Adjetivas o de Apoyo	Finanzas y tesorería	Licenciada en Contaduría
De Regulación	Planeación Ramo 33	Ingeniero Contadora Pública

Fuente. Elaboración propia con información del Ayuntamiento.

En la distribución de cargos, en la administración municipal, se procura ubicar en las áreas básicas a aquellos profesionistas que cuentan con el perfil, ya que son rubros de gran responsabilidad y que los gobiernos perredista han cuidado de manera prudente. Los carteras que implican mayores responsabilidades, son cuidadas y no pasan por las negociaciones, acomodados o pago de compromisos, aunque el número reducido de personal profesional y con perfil idóneo, obliga a que dejen algunas áreas importantes en manos de personas sin la preparación necesaria para el desempeño del cargo, como se registra en el cuadro 9, que sólo muestra algunas direcciones importantes.

Cuadro 9.
Áreas administrativas sin el perfil idóneo

Área de la Administración	Direcciones (S/estudios de nivel superior)
Sustantiva o de Operación	Gobernación Servicios Públicos Seguridad Pública
Adjetivas o de Apoyo	Administración Recursos humanos
De Regulación	Contraloría interna Desarrollo económico

Fuente. Elaboración propia con información del ayuntamiento

Como se registra hay importantes direcciones en donde no hay personas con la preparación profesional idónea para cubrir las áreas administrativas. Es de destacar la contraloría interna, obra pública y gobernación; que son áreas de gran trascendencia para tener un gobierno eficiente y eficaz.

Profesionalización y capacitación de personal

Si los cuadros de la administración municipal no cuenta, de manera completa, con personal preparado y con los perfiles idóneos, una de las formas de ir cubriendo dicha deficiencia es con la constante capacitación y profesionalización de los mismo, materia en la cual se ha avanzado poco en Chicoloapan.

Derivado de lo anterior nos encontramos con lo siguiente, según el testimonio del Secretario del Ayuntamiento, Rafael Gómez Alvarado:

- No todos los que integran la administración municipal tienen el perfil ni la experiencia para desempeñar su papel.
- Se imparten cursos de capacitación, actualización y desarrollo con los integrantes de la administración, pero no siempre funcionan porque las áreas requieren de mayor especialización.
- Hay poca seriedad en quienes toman los cursos, pues consideran que su Operacionalidad no es la idónea.
- Muchos de los funcionarios consideran que poco se les puede enseñar, hay autosuficiencia mal enfocada.
- Es en los niveles bajos, con las secretarías y personal de apoyo, quienes mejor aprovechan los cursos de capacitación.

Si bien el ayuntamiento de la mucha importancia en la atención al público, las tareas se ven opacadas por la falta de eficacia y eficiencia en la atención de servicios, de respuestas a demandas y en optimizar recursos. Falta mayor profesionalización del personal que integra la administración municipal.

Sistema de información municipal

Uno de los aspectos en donde el gobierno del PRD ha podido destacar es en su sistema de información, cabe señalar que en la página Web del municipio podemos encontrar la siguiente información:

- a) Plan de desarrollo Municipal 2006-2009.
- b) Informe de gobierno del presidente municipal: 2007.
- c) Informe de gobierno del presidente municipal: 2008.
- d) Actas de Cabildo.
- e) Los bandos municipales.
- f) Informe de actividades cotidianas del presidente municipal y cabildo.

Además, se publican folletos sobre las actividades de la administración, como los informes municipales que se reparten en toda la localidad. De igual forma, se implementa un sistema de información a través de las delegaciones y agrupaciones partidistas.

El sistema de información es uno de los rubros en donde el gobierno municipal de Chicoloapan, ha logrado los mayores avances. Hay una gran implementación de material informativo que propaga la obra pública, la imagen del presidente municipal, del cabildo y de administración local. Los integrantes del cabildo y de las distintas dependencias son conocidas por la población, debido al gran despliegue de material de difusión y propaganda política. En dicho rubro el PRD local tiene una evaluación favorable.

Participación en la toma de decisiones

Si bien el sistema de información es bueno, hay graves deficiencias en cuanto a la participación ciudadana institucionalizada y no institucionalizada.

Los Consejos de participación Ciudadana (COPACIS), No son funcionales para canalizar la participación.

Hay problemas en su integración que no está exenta de politización, pues son utilizadas por el PRD y PRI, como espacios de poder y control de las comunidades.

Son poco funcionales, ya que no todos cumplen con los objetivos por los que fueron creados. Algunos dirigentes suponen que son órganos de gobierno y de decisión. Otros no funcionan, empiezan con mucha fuerza, pero con el paso del tiempo se desintegran o dejan de participar.

Los grupos del partido son los que canalizan muchas demandas, pero sin dejar de implementar actividades clientelistas y corporativas.

Mientras que las demandas de organizaciones independientes o de otros partidos (del PRI principalmente), son desdeñadas, no son atendidas sus demandas o de plano ignoradas.

Las delegaciones, funcionan con un papel de extensión del gobierno municipal y del partido, ya que los encargados son identificados con el partido y un medio de canalizar las demandas de perredistas y no de la ciudadanía en general.

Relación partido-gobierno

A los logros y avances, que obtiene la administración municipal, se le imprime el sello partidista, pero se utiliza con fines electoreros.³ No hay una separación clara entre la obra de gobierno y el partido, lo que ha sido utilizado en las elecciones, pues en obra “visible” de los recursos propios o federales, es capitalizada por el PRD local.

³ El carácter clientelista de las acciones partidistas del PRD, como son becas, despensas y gestiones, como el pago de agua y predial, son implementadas por operadores que gestionan programas o apoyos a cambio del voto en tres momentos: en las elecciones municipales, en las renovaciones de dirigencias partidistas locales y en la renovación de los delegados.

Los gobiernos en el municipio de Chicoloapan, entre 2000 y 2009, han logrado tener una identificación con el PRD, en la propagación de sus actos, con la vinculación con los grupos y organizaciones sociales, con los lazos con la dirigencia estatal y nacional del PRD (Vgr. con Yeidckol Polenski o Andrés Manuel López Obrador).

Dicha situación ha permitido que los expresidentes municipales logren obtener otro cargo, principalmente en diputaciones locales y federales, formando un grupo municipal fuerte dentro del partido en la entidad. (Ver Cuadro 10).

La asociación de la administración municipal hasta hoy le ha rendido grandes frutos al PRD, pues mantiene el predominio en el municipio y ha trascendido en la entidad. Tal parece que la eficiente política de propaganda de las obras públicas que se desarrollan en el municipio, a través de los informes publicados en Internet, como de los órganos de información que se distribuyen por todo el municipio, logran que la población tenga una percepción positiva del gobierno local, aunque los recursos sean de particiones federales o estatales.

Cuadro 10.
Líderes del PRD en Chicoloapan

Nivel educativo	Nombre del político perredista	Presidencia Municipal	Diputación local	Diputación Federal
Licenciatura	Alberto de la Rosa Millán	Candidato	2000-2002	
Preparatoria	Juan Manuel San Martín Hernández	2000-2003	2003-2006	2006-2009
Maestría	Domingo Apolinar Hernández Hernández	2003-2006	2006-2009	
Licenciatura	Adrián Manuel Galicia Salceda	2006-2009		
Licenciatura	Prof. Rafael Gómez Alvarado	2009-2012		

Fuente. Elaboración propia

Por otro lado, el PRD local, lleva a cabo una importante labor de apoyo social a las colonias y a los diferentes sectores poblacionales. La repartición de despensas, becas, equipamiento, apoyos a los centros educativos y deportivos, remodelación de edificios públicos, gestión para pagos de agua y predial, así como programas partidistas de apoyo económico y de materiales, han propiciado que un sector importante de la población sea beneficiada y por ende, mantener las simpatías hacia este partido en los procesos electorales municipales.

En las elecciones municipales del 2009, el PRD nuevamente logró ganar la elección, sin embargo el PRI no desesperó en sus intentos por recuperar la alcaldía que por muchos años tuvo en su poder. Finalmente en 2012 se dio la alternancia, ganó el PRI con su candidato Andrés Aguirre Romero; lejos de la filiación partidista habrá que esperar que modificaciones en materia de buen gobierno recibe la población, habida de contar con servidores públicos eficientes y honestos en el ejercicio de la función pública.

Conclusiones

La administración pública municipal y el sello distintivo de la forma de gobernar de los partidos políticos en los ayuntamientos son de gran importancia para conocer los retos de las localidades y de la democracia en general. Como se pudo revisar en el caso de Chicoloapan, las prácticas clientelares del PRD y la difusión de las obras del gobierno, suelen confundir al ciudadano al momento de evaluar la gestión en turno. Parece que en las urnas se califica más lo que se difunde que lo que hace el gobierno local; de esa manera no hay forma de vincular el desempeño gubernamental con los comicios y preferencias políticas ciudadanas.

La administración municipal de Chicoloapan ha caminado por senderos óptimos de atención ciudadana, realización de obra pública y gestión social, tiene evaluaciones medianas en materia de transparencia y rendición de cuentas, notas malas en materia de profesionalización; pero ello se desdibuja en las urnas por las estrategias políticas-electorales de los partidos políticos.

La gobernabilidad democrática, que implica gobiernos responsables, eficientes en el ejercicio público y transparente en su forma de gobernar, parece ser asignatura pendiente en los gobiernos locales. Las prácticas políticas y las inercias partidistas, con competencias por los cargos o el “botín” que les significa alcanzarlo, ha distorsionado una de las formas en que los ciudadanos pueden evaluar al gobierno municipal: las urnas.

Fuentes de Información

- Castillo Jiménez, Virginia (2005). *Enciclopedia del Municipio de Chicoloapan*, Instituto Nacional Para el Federalismo y Desarrollo Municipal, México.
- Cedillo Delgado Rafael (2001). “La Lucha por la hegemonía política en un municipio semiurbano del Estado de México: el Caso de Chicoloapan”, en Sánchez Ramos Miguel Ángel y Cedillo Delgado Rafael (Coords.). *El proceso electoral mexiquense '99*, UAEM, México.
- FitchRatings (2005). *Ingresos Fiscales Ordinarios (IFOs) en 2004 de los municipios de México*, México.
- Gómez Alvarado, Rafael (2008). *Entrevista al Secretario del ayuntamiento de la administración 2006-2009*, en Chicoloapan, México.
- Administración del Gobierno de Chicoloapan (2006). *Órgano Informativo del Gobierno Municipal de Chicoloapan*. México.
- Galicia Salceda, Adrián Manuel (2007). *Primer Informe de Gobierno 2006-2007*, Administración del Gobierno de Chicoloapan 2006-2009, México.
- Galicia Salceda, Adrián Manuel (2008). *Primer Informe de Gobierno 2006-2007*, Administración del Gobierno de Chicoloapan 2006-2009, México.
- Morales y Gómez, Juan Miguel (2006). “Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del Estado de México” en *Espacios Públicos*, año/vol. 9, número 017, la UAEM, Toluca México, febrero.
- Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador) (2011). *Gobierno, Gestión y Profesionalización en el ámbito local ante los grandes Retos de Nuestro Tiempo*, UAEM, México.
- Sandoval, Nora (2012). “Expediente Abierto. Capacitación para un mejor Gobierno”, en *Alcaldes de México*, Núm. 33, México, Noviembre, p. 12.