

## La nueva gestión pública municipal y el caso de la administración referente de José Antonio Tellería Beltrán

*Joel Mendoza Ruiz*

### Introducción

En la década de los ochenta, la crisis del mundo capitalista afectó particularmente a los gobiernos nacionales, quienes enfrentaron problemas para sostener el desarrollo económico, el bienestar y la seguridad de las sociedades. La principal repercusión política en el ámbito público fue la generalización de la interrogante: ¿Cuál habría de ser el papel del Estado en las nuevas condiciones sociales, su ámbito y su tipo de acción?<sup>1</sup> En tales circunstancias, los gobiernos nacionales de Inglaterra y Estados Unidos realizaron una serie de reformas tendientes a modificar la ineficiencia, la irresponsabilidad y la debilidad

*Gracias a Dios por el regalo de la vida y el privilegio de estar aquí con Ustedes.*

*José Antonio Tellería Beltrán,  
3° informe de gobierno municipal, Pachuca Hidalgo, enero de 2003.*

institucional de sus aparatos gubernamentales. La primera reforma administrativa se basó en la siguiente agenda: a) Reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía; b) Proyectar reformas constitucionales y legales para reactivar los mercados; c) Reducir organismos y programas gubernamentales; d) Reducir las empresas públicas mediante cierres o privatizaciones; e) Practicar recortes de gasto; f) Reorganizar las dependencias, eliminar subsidios, definir precios reales de los servicios públicos; g) Impulsar la eficiencia del gasto del sector público mediante la evaluación y el control.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Aguilar, Luis F.; *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 137.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 142-143.



Como puede apreciarse, las prácticas administrativas se anticiparon a la teoría, de tal modo que la comunidad académica “vino de atrás” para explicar los cambios administrativos mediante los siguientes conceptos: 1) Paradigma posburocrático (Barzelay, 1992). 2) Gobierno empresarial, emprendedor (Osborne y Gaebler, 1992). 3) Gerencialismo (Pollitt, 1993). 4) Gobierno por el mercado (Self, 1993). 5) Nueva gestión pública (Christopher Hood, 1989). Este último fue el término que logró mayor difusión entre las ciencias sociales, cuya definición genérica fue propuesta por Ch. Pollitt y G. Bouckaert de la siguiente forma: “La reforma de la gestión pública consiste en cambios

deliberados en las estructura y en los procesos de la organización del sector público con el objeto de que funcionen mejor. Se enfatiza la distribución de autoridad, la división del trabajo y el flujo de la comunicación... El cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”.<sup>3</sup>

Otra descripción más desglosada, la de Osborne y Gaebler, sostiene que la nueva gestión pública es un gobierno

empresarial basado en diez principios.<sup>4</sup> Algunos de esos principios son:

- Gobierno catalizador, se centran no simplemente en la prestación de servicios públicos, sino en catalizar las iniciativas de los sectores público, privado y voluntario hacia la acción para solventar los problemas de la comunidad.<sup>5</sup>
- Gobierno orientado hacia los resultados, considera que el desempeño se debe evaluar o medir por el rendimiento y la calidad de los resultados

<sup>4</sup> Sánchez, José Juan; *Gestión pública y governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2006, p. 147.

<sup>5</sup> Rhodes, R. A. W.; La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En Cerrillo, Agustí; *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 2005, p. 103.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 146.

de las agencias, no sólo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.<sup>6</sup>

- Gobierno orientado hacia los clientes, bajo la convicción de que el propósito del gobierno es servir a sus ciudadanos, atribuyen poder a éstos traspasando el control de la burocracia a la comunidad, de modo que se descentraliza la autoridad y se aprovecha la gestión participativa.<sup>7</sup>
- Gobierno empresarial, dirigen la autoridad y la responsabilidad del gobierno a ganar dinero, no simplemente a gastarlo, para lo cual se motiva a los empleados con diversos incentivos.<sup>8</sup>

En México, a partir de la década de los noventa, la alternancia política en los gobiernos estatales y municipales orientó reformas en pro de la eficiencia y el fortalecimiento institucional. Por ello, después de concretarse los relevos políticos, generalmente el vocablo “cambio” trascendía al ambiente laboral de las administraciones estatales y locales. Es justo señalar que, fieles a las grandes inercias burocráticas, muchos cambios eran restringidos y sólo aplicables al nivel micro-administrativo. Sin embargo, otros municipios mexicanos grandes e intermedios, generalmente con gobiernos de extracción panista, aplicaron su talento y su ética

pública al intentar innovar sistemáticamente sus respectivos desempeños administrativos. Los gobiernos panistas innovadores de los noventa conformaron una primera etapa evolutiva con respecto a los ayuntamientos panistas exitosos de los ochenta, aquellos que realmente aprovecharon la descentralización de la vida nacional del gobierno delamadrista.<sup>9</sup>

Como estudio de caso, este artículo analiza objetivamente la administración municipal de Pachuca de Soto (Hidalgo) 2000-2003, primera y única de extracción panista en ese municipio, por impulsar cambios moderados desde la visión disciplinar de la nueva gestión pública. Con respecto a las administraciones municipales antecedentes y posteriores, y pese a la moderación señalada, se considera ampliamente válida la expresión de José Antonio Tellería Beltrán, presidente municipal de ese entonces: los logros de la administración 2000-2003 serán una referencia obligada para la actual y las próximas administraciones municipales. De ahí se tomó parte del título del presente artículo.

José Antonio Tellería Beltrán (1963-2008) fue un Ingeniero Mecánico Administrador egresado del Instituto Tecnológico y

de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Querétaro. Como empresario, se desempeñó en la gerencia de las empresas Hit 2000, Silos y Camiones y AIRCOMEX. S.A. Como militante del Partido Acción Nacional (desde 1988), se consideró formador de la nueva generación de panistas hidalguenses. Fue diputado local (1999-2000, LVII Legislatura) y más tarde presidente municipal de Pachuca (2000-2003). En su gestión como alcalde, se crearon instituciones destinadas a integrar las iniciativas ciudadanas al trabajo público, se inició la certificación en calidad de los procesos administrativos, se esgrimió una política de puertas abiertas, y se incrementó en forma sostenida la recaudación municipal. Son precisamente estos logros, en relación a los principios de la nueva gestión pública, los que estructuran el contenido del presente artículo.

Al final de su administración, el ingeniero Tellería manifestó a sus más cercanos colaboradores su deseo de buscar la candidatura de su partido a la gubernatura del estado de Hidalgo, su discurso fue emotivo: “Con frecuencia, casi de manera sistemática grupos radicales de priistas por decisión propia o por encargo, se dedicaron a obstaculizar y a sabotear la marcha del Gobierno Municipal. En el radicalismo político, no se discutía si los proyectos beneficiaban o no a la ciudadanía; fue

<sup>6</sup> Victoria Rodríguez señaló que los gobiernos municipales panistas de Francisco Barrio en Ciudad Juárez y Luis H. Álvarez en Chihuahua (1983-1986), después de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, elevaron significativamente el nivel de los servicios públicos municipales y aumentaron las recaudaciones para reducir su dependencia financiera. Rodríguez, Victoria; *La descentralización en México, de la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*; Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 237 y 255.

<sup>6</sup> Sánchez, José Juan; Op. Cit., p. 148.

<sup>7</sup> Rhodes, R. A. W.; Op. Cit., p. 103.

<sup>8</sup> Sánchez, José Juan; Op. Cit., p. 148.

sólo la descalificación por la descalificación. No obstante, los panistas, dimos resultados positivos”. El ingeniero Tellería falleció el 8 de julio de 2008 aproximadamente a las 14:00 horas; la causa de su muerte fue un tumor cerebral detectado en el año 2002. Su enfermedad contuvo el ímpetu de su trabajo durante su último año al frente del gobierno municipal y privó sus aspiraciones políticas. Al morir tenía cuarenta y cuatro años de edad.<sup>10</sup>

### Gobierno catalizador

Al inicio de la administración Tellería, la catalización de las iniciativas de los sectores público y privado hacia la solución de problemas fue inducida por la secretaría municipal de desarrollo urbano, obras públicas y ecología, la cual privilegió mecanismos de planeación democrática. Según el funcionario que dirigió esa secretaría durante el periodo 2000-2003, Alejandro Sánchez Ramírez,<sup>11</sup> el ingeniero Tellería invitó a académicos de la Universidad La Sa-

lle, de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (arquitectura) y del Instituto Tecnológico de Pachuca, para conformar con ellos un consejo municipal de desarrollo urbano. La consigna fue proponer soluciones viales que se pudieran hacer inmediatamente y que no costaran mucho; dicho de manera simple, se dio apertura a la voz popular “yo traigo esta idea”. Las primeras propuestas se refirieron a vueltas continuas a la derecha, reductores de velocidad (comúnmente llamados toques) y adecuación de sentidos vehiculares. De ese modo, se dio inicio a debates grupales sobre problemas viales como aspecto crítico del desarrollo urbano. En el transcurso de la administración Tellería ese fue el cambio único en la materia, pequeño y a la vez grandioso: democratizar la planeación vial. Para una planeación urbana más elaborada únicamente se sentaron las bases y el tiempo ya no alcanzó para implementarla.

El consejo municipal de desarrollo urbano fue la primera piedra de un proyecto institucional más formal. En forma previa al inicio de su trienio, el ingeniero Tellería recorrió ciudades con gobiernos panistas (como Querétaro, León y Ciudad Juárez), conociendo así el funcionamiento de los institutos municipales de planeación similares al modelo implantado en la municipalidad de Curitiba, Paraná (Brasil). Según este patrón administrativo, el carácter

semiautónomo del instituto logra estrechar la interacción con la sociedad, representada en el órgano directivo, salvando así la brecha que existe entre los sectores público, privado y social. Se busca así mejorar la regulación del desarrollo urbano, frenar el crecimiento y, en algunos casos, desplazar la atención gubernamental hacia proyectos pequeños que sirvan a la mayoría de los ciudadanos en lugar grandes obras de lucimiento político.<sup>12</sup> Sobre esas bases, el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Pachuca (IMIP) fue creado en el año 2001 (decreto publicado en el periódico oficial del gobierno del estado de Hidalgo del 16 de julio

<sup>12</sup> La división de las materias legislativas mexicanas ha adaptado al modelo curitibano como soluciones administrativas complejas. A grandes rasgos, la planeación del desarrollo se refiere a la función gubernamental de diseñar e implementar estrategias generales de fomento económico y social en la concurrencia de las diferentes jurisdicciones federales, fundamentándose esta en el artículo 26 constitucional, en la Ley de Planeación (general) y en las leyes estatales de Planeación. Por su parte, en la planeación urbana las estrategias gubernamentales, también concurrentes, deben especializarse en el control y sustentabilidad del fenómeno urbano-poblacional, con base en el artículo 27 constitucional, en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las leyes o códigos estatales de Desarrollo Urbano. En ambos tipos de planeación, bajo variantes metodológicas, se invoca a la participación ciudadana como condición para la aprobación de los diferentes planes, de tal modo que la planeación del desarrollo incluyó a la planeación democrática, y la planeación urbana consideró a la participación social. En tal sentido, las adaptaciones del modelo curitibano han originado diferentes combinaciones institucionales en función de los dos marcos jurídicos de planeación. La réplica más antigua y a la vez la más reconocida en México, el Instituto de Planeación (Implan) de León Guanajuato, ejerce un proceso continuo la planeación del desarrollo, destacando las materias urbana y planeación democrática entre otras líneas económicas y sociales. En una grada más abajo, el Implan de Aguascalientes elabora los planes del Sistema Integral de Planeación, considerando que se pierde aquí el ejercicio continuo de la planeación así como las distinciones estratégicas que se hacen en León. En una forma más limitada, el Implan de Querétaro, bajo una visión estratégica de largo plazo en los contextos regional y nacional, ha asumido la descentralización administrativa solo de la planeación urbana. Y en un último plano, el Implan de Tijuana Baja California tiene como función específica asesorar a los sectores público y privado en materia de desarrollo urbano.

<sup>10</sup> www.tulancingo.com.mx; Falleció José Antonio Tellería Beltrán, recuperado el 17 de enero de 2013.

<sup>11</sup> Alejandro Sánchez Ramírez nació en la ciudad de Pachuca de Soto el 3 de octubre de 1955, vivió su infancia en la colonia Doctores. Estudio en escuelas de gobierno como la Primaria Miguel Alemán, el Centro Escolar Hidalgo, la Secundaria Federal No. 1, la Preparatoria No. 1 de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, y la Universidad Nacional Autónoma de México. De ésta última obtuvo el título de Ingeniero Civil (generación 1973-1977). Fue dirigente local (Pachuca) de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción y presidente del Club Rotario, también es miembro del Colegio de Ingenieros Civiles. Fue contratista del ayuntamiento de Pachuca desde entre 1982 y 1999. Cuenta con un diplomado en alta administración municipal del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey. Al final de la administración Tellería asumió la candidatura del PAN a la presidencia municipal, y pese a que obtuvo una votación mayor a la que en su momento logró el ingeniero Tellería, perdió la elección.

de 2001). Los integrantes del consejo municipal de desarrollo urbano pasaron a formar parte del consejo del nuevo instituto.

El consejo directivo del IMIP pasó de hacer pequeñas propuestas viales a formular soluciones de mayor trascendencia y dimensiones en la materia. Esos nuevos proyectos constituyeron una contrapropuesta a la iniciativa del gobierno estatal sobre construir pasos a desnivel en Pachuca. Cabe señalar que antes de la administración Tellería, el ayuntamiento de Pachuca no proyectaba ni ejecutaba obras viales: esa acción era exclusiva del gobierno del estado de Hidalgo. Desde la década de los ochenta, el gobierno estatal dio comienzo a la transformación paulatina de tramos carreteros adyacentes a Pachuca en vialidades urbanas, su ampliación seccional reforzaba el crecimiento urbano inducido por la construcción de equipamiento público periférico y por inversiones inmobiliarias privadas de la clase política dominante. A partir del año 2000, el gobierno estatal reorientó la obra pública hacia costosos pasos a desnivel cuya función hasta la fecha es cuestionable.<sup>13</sup> La clase gobernante a la vez modificó sus actividades privadas ahora como contratista de obra pública. La irreverencia hacia la jerarquía política estatal fue que el consejo directivo del IMIP

alcanzó, mediante la planeación democrática y con ética pública, los siguientes proyectos:

- Adecuaciones geométricas del par vial Revolución - Juárez, con especial énfasis en las intersecciones (principalmente la del Monumento a la Independencia).
- Adecuaciones geométricas de la intercepción Boulevard Felipe Ángeles – Avenida 5 de Mayo – Artículo 3° (conocida popularmente como acceso a la colonia Santa Julia).
- Rehabilitación del distribuidor vial Miguel Hidalgo (conocida popularmente como intersección o glorieta 24 horas).
- Adecuaciones geométricas del par vial Abasolo – Carrillo Puerto.
- Adecuaciones geométricas del par vial Madero – Ramírez Ulloa.

De la relación anterior de obras, la administración Tellería ejecutó únicamente la relativa al par vial Revolución – Juárez (número de obra RECP-02-036). La obra costó \$ 5,559,370.00 (cinco millones quinientos cincuenta y nueve mil trescientos setenta pesos 00/100 M. N.) de recursos 100% municipales: inició el 8 de abril del 2002 y concluyó el 24 de noviembre de 2002.<sup>14</sup>

En un rubro distinto al de la obra pública, el Dr. Pablo Rojo

Calzada, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), asegura que el Instituto Municipal Contra las Adicciones de Pachuca (IMCA) fue creado en la administración 2000 – 2003 para unificar los esfuerzos de la autoridad y de la sociedad en el combate al consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas dentro del municipio. Las acciones concretas y específicas fueron dirigidas a abatir el consumo y la comercialización, a la par de ofrecer una rehabilitación oportuna a los adictos y su reinserción social. El IMCA se integró por un consejo ciudadano, un director y siete áreas estratégicas de acción en materia de adicciones. Se integraron también al trabajo continuo catorce clubes de Pachuca Joven en diferentes colonias, barrios y comunidades del municipio. El aprendizaje extraíble es la forma de integrar a un grupo de trabajo y vincular las acciones de todos los sectores de la sociedad en torno al problema social de las adicciones. Con esa experiencia, el ayuntamiento de Pachuca participó en la edición 2002 del Premio Gobierno y Gestión Local (CIDE – Fundación Ford); el programa dejó una buena impresión entre los evaluadores aunque no fue ganador.

En las administraciones municipales posteriores a la del ingeniero Tellería, el IMIP ha continuado con limitantes económicas, tecnológicas y de

<sup>13</sup> A manera de ejemplo, los pasos a desnivel del Boulevard Luis Donaldo Colosio ocasionan accidentes vehiculares múltiples y recurrentes, incluso durante la época de lluvias se dispone de patrullas para bloquear un carril y obligar a un tránsito lento a través de los referidos puentes.

<sup>14</sup> Información obtenida de la carpeta 7 de 7 del expediente técnico unitario de la obra señalada, mismo que resguarda la secretaría de obras públicas, desarrollo urbano y ecología. La consulta fue realizada el 12 de mayo del 2011.

personal; evidenciando su existencia inercial y poco estratégica. En cuanto a la participación ciudadana dentro del consejo directivo, lo limitado de la representatividad afecta considerablemente la esencia democrática del instituto. Algunos actores clave, como el arquitecto Huriel Castillo Espinosa, presidente del Colegio de Arquitectos de Hidalgo, asegura que fue excluido del consejo directivo del IMIP. Respecto a la variedad temática, el IMIP constituye un esquema de asesoría que no considera diversificar las materias administrativas que aborda además de la urbana. Pese a la especialización, la elaboración del primer programa municipal de desarrollo urbano de Pachuca de Soto Estado de Hidalgo, el principal instrumento de planeación urbana municipal, se logró hasta el año 2011, a diez años de vida del IMIP. El plan constituye una estrategia reactiva por las tendencias de crecimiento urbano, su contenido no logró especificidad en cuanto a la emisión de una zonificación secundaria y respecto a la normatividad para solucionar problemas de estacionamiento e imagen urbana.

Lo único que trascendió hacia las administraciones municipales posteriores a la del ingeniero Tellería fueron los proyectos viales que se dejaron pendientes. Las adecuaciones geométricas de la intercepción Boulevard Felipe Ángeles – Avenida 5 de Mayo – Artículo 3°, así como la

rehabilitación del distribuidor vial Miguel Hidalgo, fueron realizadas durante el periodo administrativo 2003 – 2006 (presidido por Alberto Meléndez Apodaca). Mientras que las adecuaciones geométricas de los pares viales Abasolo – Carrillo Puerto y Madero – Ramírez Ulloa se ejecutaron en el trienio 2006 – 2009 (cuyo alcalde fue Omar Fayad Meneses). En ambos casos existieron subsidios estatales y federales en diferentes proporciones.

### Gobierno orientado hacia los resultados

La medición del desempeño y la calidad de los resultados fueron las referencias de la certificación de calidad puesta en práctica durante la administración Tellería. Sobre esa acción, las adecuaciones organizacionales constituyeron un orden administrativo incipiente pero progresivo; lo cierto es que las condiciones preliminares y el tiempo actuaron en contra de una mejor experiencia. El plan de desarrollo municipal prescribió, como relevancia social estratégica, obtener la certificación de calidad para el departamento de limpia, el argumento fue: “sus procesos son críticos para el bienestar de toda la ciudadanía y por ello requiere regular sus operaciones a través del sistema de calidad”.<sup>15</sup> Con menor detalle se propuso también: “obtener la certificación ISO-9000 en el

departamento de alumbrado público... (y) en el departamento de parques y jardines”. Para el resto de los procesos se determinó únicamente documentarlos según la norma ISO-9000. En la planeación específica de la certificación del departamento de limpia, se proyectó la mejora en la productividad para reducir los tiempos de respuesta mediante la optimización de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.<sup>16</sup> En ese sentido, si bien el propósito anterior fue razonable, se considera que la queja de una ciudadanía desorganizada fue interpretada como demanda generalizada y única que indicaba sólo reducir los tiempos de respuesta. En cuyo defecto, no se utilizaron herramientas de segmentación y valoración para pluralizar y detallar los requerimientos ciudadanos, induciendo de ese modo ideales de la gestión de calidad como la customerización del servicio y la participación ciudadana específica.

Sobre las condiciones antecedentes del departamento de limpia, los funcionarios municipales que iniciaron su gestión en el año 2000 mencionaron que el contexto laboral en el que se desarrollaban los procesos inherentes era deplorable. El director de limpia tenía su oficina en la presidencia municipal (Casa Rule), y la central de servicios públicos (calle Lirio, colonia Nueva Francisco I. Madero)

<sup>15</sup> H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto 2000-2003, Plan municipal de desarrollo 2000-2003, México, 16 de enero del 2000, p. 32.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 27.

era un patio sin pavimentar cuyo servicio sanitario para los trabajadores era una sola tasa o retrete. En ese lugar laboraban trescientas treinta personas del servicio de limpia, cuyo nivel de estudios promedio era de tercero de primaria; había personas que contaban con secundaria y otras que no sabían leer ni escribir, además de ser común el alcoholismo y hasta la drogadicción. El equipo de limpia estaba constituido por treinta y cuatro camiones de los cuales dieciocho estaban descompuestos. En su primera visita a la central de servicios públicos, el director de limpia fue recibido a jitomatazos, quedando de manifiesto el rencor que los trabajadores sentían hacia sus jefes.

El mayor éxito de la experiencia fue el dar inicio a la conformación de los componentes del sistema de gestión de calidad: romper la inercia. Según la funcionaria que fungió como directora de calidad y posteriormente como secretaria de servicios públicos durante la administración Tellería, Rosana Lugo Castañeda,<sup>17</sup> se introdujo la capacitación bajo la meta preliminar de que 100% de servidores

públicos debían contar con un mínimo de tres cursos. Los directivos cursaron por seis meses el diplomado de habilidades gerenciales para una administración municipal de calidad y el seminario de alta administración municipal. Los trabajadores de limpia tomaron un curso titulado “Autoestima: la calidad eres tú”. Para ello, se adecuó la central de servicios públicos con un manteado y se formaron 5 grupos de sesenta personas, la motivación incluyó también la construcción de baños dignos para los trabajadores y la expedición de diplomas del curso. Ante los estímulos descritos, la reacción de los trabajadores de limpia fue comprometerse con el proyecto de certificación: un valor gremial afín a la cultura de calidad. Por su parte, en el periodo enero-mayo del año 2000 se llevó a cabo la primera evaluación del desempeño, evento que pasó a celebrarse mensualmente y que era presidido por el mismo alcalde. El elemento a medir fue la capacidad de respuesta con relación a metas preestablecidas para un periodo determinado (lámparas reparadas, personas colocadas en empleo, rutas de recolección de basura cubiertas, etc.). De ese modo, el liderazgo y la experiencia empresarial del presidente municipal fue clave en la adopción de la calidad como cultura general. El ingeniero Tellería pasó a verificar directamente el cumplimiento de metas mediante reportes

operativos diarios, quincenales, mensuales y presupuestales.<sup>18</sup>

El resto de la experiencia de gestión de calidad durante la administración pachuqueña 2000- 2003 tuvo un éxito moderado. La administración Tellería logró certificar en calidad sólo el departamento de limpia y elaborar los manuales de funciones del resto de los procesos administrativos. La certificación de los departamentos de alumbrado público y parques y jardines quedó pendiente. Para el caso del único proceso que alcanzó la certificación, la revisión de todos los manuales respectivos permitió afirmar que a nivel administrativo se lograron organizar efectivamente los procedimientos directivos, de coordinación y de control. Como aspecto destacado, se solucionó favorablemente el funcionamiento interorganizacional entre los departamentos de limpia, de adquisiciones y de taller mecánico, resolviendo así la disponibilidad de insumos para la operación continua. Sin embargo, en el nivel operativo no existió en realidad un rediseño social y tecnológico, se conservó la operación tradicional de las actividades básicas de limpieza y recolección. Por ejemplo, la mayor parte del barrido y la recolección de desperdicios continuaron ejecutándose manualmente sin sumar nuevas

<sup>17</sup> Rosana Lugo Castañeda nació el 29 de mayo de 1973 en la ciudad Pachuca de Soto Hidalgo. Cursó sus estudios de preparatoria y una maestría en ingeniería con especialidad en sistemas de calidad en el Campus Hidalgo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey, así como la licenciatura en ingeniería bioquímica de alimentos en el campus Querétaro del mismo instituto. Su ingreso como servidor público se debió a que expuso su perspectiva de la gestión de calidad cuando el candidato a alcalde tocó a su puerta; destaca el hecho de que durante los primeros días de esa administración el área de calidad se creó como parte del staff del presidente municipal, iniciando ella su labor asistida sólo por su propia computadora portátil. Actualmente labora en su propia empresa de consultoría y capacitación: Strategas, Soluciones de Valor SC ([www.strategas.com.mx](http://www.strategas.com.mx)).

<sup>18</sup> Un avance de la gestión municipal fue la integración de un sistema TONALLI para el control presupuestal, de almacén y de compras. El software estaba alineado a la planeación municipal bajo la lógica de un presupuesto por proyectos. Previamente existió un ejercicio de conciencia.

tecnologías. Como relevancia, la recolección industrial y comercial por contrato (pagada) modificó la lógica de gratuidad del servicio para sectores solventes. Otro aspecto positivo aunque limitado fue el incipiente inicio del reciclaje de desechos sólidos tanto en la población general como en el sector público. Al final del trienio, la evaluación externa del servicio de limpia, a cargo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM, Campus Hidalgo), quedó a cuatro centésimas de alcanzar el objetivo de satisfacción ciudadana. La meta eran 3.51 puntos y la evaluación del servicio, aunque iba en ascenso, llegó a 3.47.

En las administraciones municipales posteriores a la del ingeniero Tellería, el gobierno municipal de Pachuca ha ofrecido servicios certificados en calidad sin constituir una estrategia de relevancia social predominante: de veinte procesos certificados actualmente sólo doce justifican la referida relevancia. El comité de la materia tiene una cultura de calidad difusa y la gestión se ha delegado a una sola oficina. La capacitación básica es recurrente por los cambios continuos de personal y por la necesidad de conocimientos sobre planeación y medición de objetivos. Entre la multitud de actores del sistema de gestión de calidad no se distingue un valor general. La clasificación general de los servicios certificados se refiere a: 1) servicios públicos

donde se están proyectando en forma muy rezagada mejoras tecnológicas y sociales. 2) Proveedores internos que carecen de nociones de planeación y derivan en el servilismo. 3) Oficinas de trámites en las cuales la certificación de calidad legitima un marco de actuación deficiente. Pese a lo anterior, la evaluación interna de la satisfacción ciudadana invariablemente alcanza el puntaje estandarizado como meta para todos los servicios. Además, el servicio de limpia fue privatizado recientemente, generando un conflicto laboral por el despido injustificado de los trescientos trabajadores que en otros tiempos aceptaron la capacitación “Autoestima: la calidad eres tú”.

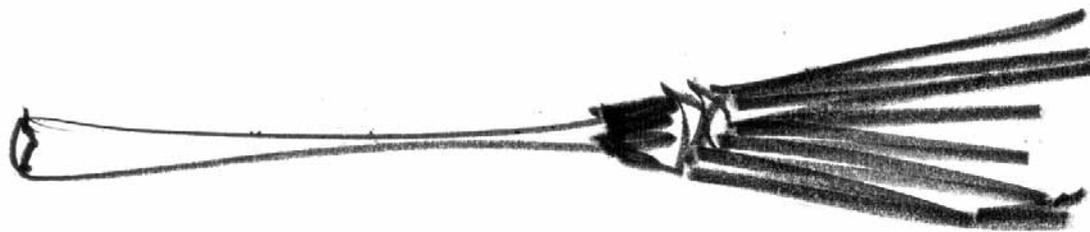
### Gobierno orientado hacia los clientes

Al inicio de la administración municipal 2000-2003, el ingeniero Tellería llevó a cabo un evento icónico que confirmó su disposición a servir y a empoderar al ciudadano. La política de puertas abiertas se inició literalmente, esto es, el alcalde quitó la puerta de su oficina como garantía de audiencia pública. La acción anterior fue reforzada con otros esquemas objetivamente paralelos, el servicio de “quejas” pasó a ser el centro de atención al público, mismo que al finalizar la administración Tellería presentó un desempeño del 95%, al emitir ocho mil seiscientos setenta y seis respuestas. La oficialía de partes, con

ventanillas en la presidencia municipal y en las secretarías de obras públicas y de servicios públicos, atendió trece mil novecientos setenta y ocho promociones ciudadanas. El programa “miércoles ciudadano”, celebrado durante ciento treinta y cuatro semanas, registró un desempeño del 96% al resolver dieciséis mil novecientos cincuenta y ocho comisiones.<sup>19</sup>

El acercamiento del gobierno municipal con los ciudadanos pachuqueños consiguió perfilar la gestión participativa en algunas áreas administrativas. Según el profesional que se desempeñó como titular de la secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología durante la administración que nos ocupa, en la estructura financiera de las obras públicas se previó integrar presupuestalmente las contribuciones económicas no estandarizadas de los beneficiarios directos. El programa miércoles ciudadano fue aprovechado para consensar propuestas de obra social, principalmente pavimentaciones en colonias populares. Mientras que para las obras en escuelas algunos maestros integraron democráticamente la mesa de concertación del presupuesto educativo. En los trienios posteriores a la administración Tellería, la atención a la gestión ciudadana ha perdido prioridad. Otros estudios del autor concluyeron que durante el trienio 2009-2012, 33.33% de las

<sup>19</sup> Tellería, José; Tercer informe de gobierno, Presidencia Municipal de Pachuca de Soto, México, 2003.



solicitudes ciudadanas se contestaron en tiempo y forma, mientras que el restante 66.66% recibió respuestas especulativas y hasta la omisión indefinida de las respuestas.

### Gobierno empresarial

Para instrumentar el ideal de dirigir la autoridad y la responsabilidad del gobierno a incrementar los ingresos municipales, durante la administración Tellería, se hizo uso de las nuevas tecnologías para descentralizar el cobro de las diferentes contribuciones y servicios. El antecedente era que la cobranza municipal se realizaba exclusivamente en las oficinas de la tesorería municipal. En cambio, la gestión del ingeniero Tellería aprovechó un sistema tecnológico para realizar simultáneamente cobros en las oficinas de Fomento Económico, Obras Públicas, Servicios Públicos y Seguridad Pública. Otra estrategia fue hacer efectivo el cobro de conceptos que por lo regular no se aplicaban. Según Rosana Lugo Castañeda, secretaria de Servicios Públicos durante la administración Tellería, ella empezó a aplicar un reglamento de la administración 1991-1993 para imponer multas por el depósito de bolsas de basura en

la vía pública. En cada caso, las evidencias eran revisadas para encontrar rastros del infractor al que posteriormente se le notificara su sanción. Los miércoles ciudadanos se recibían a las personas que se quejaban por multas hasta de \$ 950.00 (novecientos cincuenta pesos). Sin embargo, nunca se canceló una multa: se le ofrecían las pruebas al infractor, se le concientizaba y, en su caso, se realizaba una permuta por trabajo comunitario. Incluso se llegó a multar por el concepto descrito al gobierno del estado de Hidalgo.

De acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los ingresos de la administración Tellería presentaron un incremento sostenido que evidencia la planeación y el seguimiento presupuestal vigilados ambos directamente por el alcalde.<sup>20</sup> Los impuestos se incrementaron a razón del 30.97% promedio anual, 24.58% en el año 2000, 24.34% en 2001 y 43.99% en 2002. Los derechos registraron 16.68% promedio anual, 1.88% en el año 2000, 32.24% en 2001 y 15.91% en 2002. Los

productos incluyeron un alza del 9.26% promedio anual, -13.98% en el año 2000, 42.75% en 2001 y -0.98% en 2002. Mientras que los aprovechamientos (el rubro que incluye las multas), con 79.78%, registraron el mayor aumento promedio anual, 237.65% en el año 2000, -5.57% en 2001 y 7.26% en 2002.<sup>21</sup>

Para el trienio 1997-2000 (el anterior a la administración Tellería), si bien los incrementos promedio anual fueron comparativamente mayores, a excepción de los aprovechamientos, el comportamiento de los ingresos dista mucho de ser racional y estratégico pues presenta, en todos los rubros, un incremento muy brusco en 1998 y un descenso de las mismas características en 1999. En el periodo de gobierno 2003-2006 (el posterior a la administración Tellería), los incrementos promedio anual fueron notoriamente menores, además de que presentaron un decremento brusco en su primer ejercicio (2003), -26.25% en impuestos, -10.13% en derechos y -30.83% en aprovechamientos.<sup>22</sup> Cabe

<sup>20</sup> Rosana Lugo Castañeda recuerda que mes tras mes el alcalde conciliaba con cada funcionario las metas y los resultados en los ingresos. Cuando no se alcanzaban las metas el ingeniero Tellería les conminaba: me debes... (determinada cantidad).

<sup>21</sup> Porcentajes calculados por el autor en base a la publicación electrónica periódica: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); El ingreso y el gasto público en México, estadísticas sectoriales 2001, 2005 y 2010.

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



destacar que, haciendo una comparativa más detallada, la planeación recaudatoria del impuesto predial durante la administración Tellería no correspondió a su importancia como concepto estratégico. El incremento promedio anual del referido impuesto fue del 12.88% durante la administración 2000-2003, que si bien fue mayor al registrado en la administración subsecuente (10.78%), fue menos de la mitad del que correspondió a la administración anterior (28.42%).

## Conclusiones

Al analizar la administración municipal de Pachuca de Soto (Hidalgo) 2000-2003 desde la visión disciplinar de la nueva gestión pública, utilizando para ello cuatro principios de esa corriente empresarial de gobierno, las deficiencias encontradas fueron las siguientes: 1) Gobierno catalizador, indujo las iniciativas privadas y sociales en torno a aspectos muy puntuales como la problemática vial y la prevención de adicciones, los cambios no incluyeron las áreas ni los alcances apropiados en la descentralización de los asuntos públicos. 2) Gobierno orientado hacia los resultados, el único proceso certificado en

calidad no fue customerizado en base a segmentos de usuarios ni se modificó en él la operación tradicional del servicio de limpia (tecnología nula), además de que no se alcanzó la meta preestablecida para el nivel de satisfacción ciudadana. 3) Gobierno empresarial, el incremento de las contribuciones no aplicó de manera preferencial en los impuestos, concretamente, no se enfatizó la captación del impuesto predial. La crítica anterior resulta de un estudio especializado que pretende reforzar la autocrítica del mismo ingeniero Tellería, quien de manera sumamente honesta, en una carta formulada para agradecer el apoyo de sus principales colaboradores al concluir la administración 2000-2003, expresó: “encontrarás una reflexión autocrítica de aquello que por diferentes circunstancias no fuimos capaces de alcanzar”.

Sin embargo, en un balance justo, al titular de la administración municipal pachuqueña 2000-2003 el marco político-administrativo le confirió tres años como alcalde, el quebranto de su salud le restó un año y la oposición sabotó su desempeño en el resto. No obstante, parafraseándole, el

ingeniero José Antonio Tellería Beltrán ¡dio resultados positivos!: inició valientemente la democratización de los asuntos públicos sin importar que se trastocaran los intereses de la clase política dominante, dirigió el cambio organizacional orientado hacia resultados tangibles, reivindicó la atención de las demandas sociales con un amplio sentido de servicio público y de empoderamiento ciudadano; asimismo, proyectó y vigiló un incremento estratégico y sostenido de los ingresos municipales. En suma, concretó su vaticinio en el sentido de que su gestión sería una referencia obligada para las siguientes administraciones. Por un lado, en relación al gobierno catalizador y al gobierno orientado hacia los resultados, las administraciones posteriores han continuado con los esquemas correspondientes: es una referencia continua aunque la realidad es que se ha desvirtuado su esencia. Por otra parte, respecto al gobierno orientado hacia los clientes y al gobierno empresarial, se puede afirmar que éstos únicamente se practicaron durante la administración Tellería, constituyendo así una referencia exclusiva. 

## Bibliografía

- Aguilar, Luis F.; *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Cerrillo, Agustí; *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 2005.
- H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto 2000-2003, Plan municipal de desarrollo 2000-2003, México, 16 de enero del 2000.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); El ingreso y el gasto público en México, estadísticas sectoriales 2001; INEGI, México, 2002.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); El ingreso y el gasto público en México, estadísticas sectoriales 2005; INEGI, México, 2006.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); El ingreso y el gasto público en México, estadísticas sectoriales 2010; INEGI, México, 2011.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Hidalgo, Centro De Educación Continua, Desarrollo Integral y Posgrado; Estudio sobre la opinión que tiene la población del municipio de Pachuca, Hidalgo, acerca de los servicios públicos que ofrece la presidencia municipal, periodo 2000-2003; México, 2003.
- Mendoza, Joel; Carbonell, Adriana; *La época de la gestión de calidad en el municipio de Pachuca de Soto Hidalgo (México): alternancia política y humanismo vs inercias estructurales*; Instituto Universitario y de Investigación José Ortega y Gasset, España, 2011, disponible en línea:  
[http://gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/1002.%20La%20época%20de%20la%20gestión%20de%20calidad%20en%20el%20municipio%20de%20Pachuca%20de%20Soto%20Hidalgo%20alternancia%20política%20y%20huma.pdf](http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/1002.%20La%20época%20de%20la%20gestión%20de%20calidad%20en%20el%20municipio%20de%20Pachuca%20de%20Soto%20Hidalgo%20alternancia%20política%20y%20huma.pdf)
- Rodríguez, Victoria; *La descentralización en México, de la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*; Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Presidencia Municipal de Pachuca de Soto; Manual de gestión de calidad de la presidencia municipal de Pachuca de Soto, objetivo y campo de aplicación, número de documento MCPMPS01; México, 2005.
- Sánchez, José Juan; *Gestión pública y governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2006.
- Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del municipio de Pachuca, Expediente técnico unitario de la obra relativa al par vial Revolución – Juárez (número de obra RECP-02-036), carpeta 7 de 7.
- Tellería, José; Carta dirigida a José Antonio Cuevas Durán para agradecerle su apoyo al concluir la administración 2000-2003, enero de 2003.
- Tellería, José; Tercer informe de gobierno, Presidencia Municipal de Pachuca de Soto, México, 2003.
- [www.tulancingo.com.mx](http://www.tulancingo.com.mx); Falleció José Antonio Tellería Beltrán, recuperado el 17 de enero de 2013.