



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de

México

México

Velázquez García, Adriana; Arzate Salgado, Jorge
Evaluación cualitativa de la satisfacción de los ciudadanos usuarios de un programa
municipal de regularización de la tenencia de la tierra
Espacios Públicos, vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, 2015, pp. 109-131
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67642415006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Evaluación cualitativa de la satisfacción de los ciudadanos usuarios de un programa municipal de regularización de la tenencia de la tierra

Qualitative evaluation of the citizen-user satisfaction of a municipal regularization of land tenure program

Fecha de recepción: 14 de enero de 2015

Fecha de aprobación: 23 de abril de 2015

*Adriana Velázquez García**

*Jorge Arzate Salgado**

RESUMEN

El artículo analiza la percepción del ciudadano al hacer uso de un programa de gobierno en términos de su satisfacción en dos aspectos: la atención recibida y los resultados obtenidos. Se presenta un estudio de caso de un programa de regularización de la tenencia de la tierra gestionado por un gobierno municipal de Toluca, en el Estado de México. La perspectiva teórica y metodológica gira en torno a la evaluación de políticas utilizando teoría fundamentada; gracias a la cual se logran detectar, conocer, comprender y explicar las situaciones y condiciones que se presentan durante la gestión, en el contexto general en el que ocurren y que resultan determinantes para lograr la satisfacción de los usuarios. Evaluar la satisfacción de los usuarios es importante dentro del proceso de las políticas públicas, ya que fomenta la participación ciudadana en la formulación de las mismas.

PALABRAS CLAVE: política pública, métodos cualitativos, evaluación, percepción ciudadana, satisfacción.

ABSTRACT

The article analyzes the citizen's perception of the operability of a government program in terms of their satisfaction of two aspects: the customer service and the customer's resolution. We present a case study of a land tenure regularization program developed by the local government of the city of Toluca, which located in the State of Mexico. The theoretical and methodological perspectives focuses on the evaluation of policies using strong theoretical points; through which it is possible to detect, comprehend, acknowledge and explain the situations and conditions that arise during the administration of this program, in the general context where the determinants of the success of the program permeate through the satisfaction of the citizens. It is important to evaluate the satisfaction of the citizens in relation to programs within the process of public policies, because it contributes to the active role of the citizens and the formulation of public policies.

KEY WORDS: public policy, qualitative methods, evaluation, public perception, satisfaction.

* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: arzatesalgado2@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La opinión de los ciudadanos que hacen uso de los servicios públicos ha cobrado importancia con relación al tipo y características con que éstos son brindados. La evaluación de políticas y programas cobra sentido dentro del contexto de modernización de la administración pública cuando es utilizada como instrumento para medir el desempeño de los programas de gobierno y de los servidores públicos. La evaluación es determinante en la toma de decisiones al comparar los objetivos planeados en los diseños contra los resultados alcanzados, así como para conocer el desempeño de las políticas y sus programas en tanto que organizaciones.

Para Reboloso, Fernández y Cantón (2008: 42) los usuarios de las políticas “necesitan ser informados sobre los resultados del programa, el nivel de satisfacción de los servicios y la igualdad en el trato al cliente”, al mismo tiempo reconocen la dificultad de implantar en la administración pública este tipo de evaluación debido al “miedo a ser evaluado”, pues tanto el usuario como el servidor público intentarán aportar información que no ponga en riesgo su permanencia en los programas.

El presente artículo realiza la evaluación, con un enfoque cualitativo, usando teoría fundamentada del programa público municipal de Regularización de la Tenencia de la Tierra “Cumpliendo Contigo por el beneficio de tu patrimonio” creado y articulado por el H. Ayuntamiento de Toluca en 2011, con el objetivo de conocer la percepción de satisfacción del ciudadano al hacer uso de este

programa en dos aspectos: la atención recibida y por los resultados obtenidos con el programa.

IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Luis F. Aguilar, gobernar una sociedad involucra un conjunto de actividades complejas de naturaleza normativa, política y técnica, las cuales entre sus principales objetivos se contemplan: asentar los objetivos sociales para beneficio colectivo, determinar las acciones conforme a los objetivos planteados, suministrar los recursos necesarios a fin de que las acciones dispuestas sean factibles y dar seguimiento a las acciones realizadas implementado sistemas que permitan la fluidez de información con el propósito de alcanzar los objetivos planteados. Importante se considera el hecho de instaurar sistemas de valoración que permitan conocer y detectar los sesgos que pudieran presentarse entre las acciones que se han realizado y las estipuladas, determinar la calidad de los servicios públicos ofrecidos y los requeridos, entre los efectos sociales esperados y los obtenidos (Aguilar, citado por Cardozo, 2006).

La administración pública se caracterizó por una atención focalizada al control de las actividades del gobierno con relación al marco legal administrativo; fue a mediados del siglo xx que se enfatizó el estudio de las políticas públicas para la resolución de los problemas públicos; entendiéndose como “aquéllos que por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de resolverse en el ámbito privado” (Cardozo, 2006: 27).

De esta manera, el quehacer del gobierno consiste en determinar qué problemas públicos deben ser atendidos, estimar las posibilidades de que éstos sean viables, así como establecer las líneas de acción a seguir y las herramientas e instrumentos para su consecución. En los últimos años, la hechura de las políticas o *policy making*,¹ provee mayores elementos para definir los problemas que son de interés público y cuáles pueden ser atendidos con la participación de los particulares.

Las políticas públicas analizadas desde la perspectiva de Uvalle (2006) resultan ser acciones organizadas que dan sentido a una tarea metódica e institucionalizada del gobierno y constituyen un medio efectivo para su operación; además, propician una interrelación entre las autoridades y la ciudadanía a fin de brindar atención y resolución a los problemas de carácter público dando lugar a las decisiones para detener y equilibrar los conflictos. En el mismo tenor, enfatiza que el gobierno por políticas públicas tiene su razón de ser en la democracia, toda vez que es fruto de la legalidad de las autoridades y la legitimidad que le otorgan los ciudadanos a través de los consensos públicos y que éstas son parte de las relaciones de poder que coexisten en la sociedad y están estrechamente relacionadas con el actuar efectivo del gobierno para alcanzar las metas colectivas.

Para un adecuado análisis del proceso de políticas es necesario desarticularlo en fases o etapas, las cuales no están forzosamente sujetas a una secuencia estricta. El hecho de que un gobierno se apoye en las políticas públicas para llevar a cabo las acciones que pretenden solucionar o atender destaca la importancia de un adecuado desarrollo de todas y cada una de las fases del proceso de la política, la calidad del análisis, diseño, selección, implementación, evaluación y terminación (Aguilar, 2000a, 2000b).

Toda vez que se han llevado a cabo en forma adecuada las primeras cuatro fases de este proceso ¿Cómo saber si la política es eficaz y alcanzó fines para los cuales fue creada?, en este sentido, Anderson refiere, en un lenguaje coloquial, la influencia de las políticas públicas en el ánimo de la población, así como los efectos positivos y negativos que generan según sus pretensiones.

En el curso de nuestra vida cotidiana, las personas se ven afectadas, directa e indirectamente, obviamente y sutilmente por un conjunto de políticas públicas (...). Las políticas públicas en una sociedad moderna y compleja son realmente ubicuas, confieren ventajas y desventajas; causa placer, irritación, dolor y colectivamente, tienen consecuencias importantes para nuestro bienestar y felicidad. Constituyen una parte importante de nuestro medio ambiente (Anderson, 2011: 1).²

¹ Término anglosajón usado en los estudios de política con enfoque científico para desarrollar una comprensión básica del proceso de formulación de políticas, proceso inherentemente político que implica el conflicto y enfrentamiento entre los funcionarios públicos y ciudadanos con intereses, valores y deseos sobre cuestiones de política en controversia (Anderson, 2011), traducción libre.

² Traducción libre.

Para Cabrero (2000: 208-209), la evaluación es la parte del proceso del *policy making* que legitima la acción gubernamental; en esta fase convienen la necesidad de afirmar que las técnicas y métodos adoptados fueron los adecuados, si los resultados fueron los esperados, y finalmente, si el programa resulta exitoso desde la perspectiva de la ciudadanía, no desde el punto de vista de la información que arrojan los indicadores observados, sino desde el bienestar y satisfacción de los ciudadanos.

Tópicos como la transparencia en la aplicación de los recursos públicos, su gestión y la imperante necesidad y exigencia constante por parte de la ciudadanía de eficientar la solución de los problemas públicos, proyecta la importancia de la evaluación de políticas públicas estableciéndola como parte fundamental del entorno político, económico y social del país. Para Cabrero (2000: 208), sobre todo para el caso de México, la hechura de políticas se convierte en un proceso cerrado; dicha situación frena los flujos de información y provoca el “ciclo de las desconfianzas” que se genera entre gobernantes y gobernados porque la ciudadanía duda de la veracidad de la información oficial y el aparato gubernamental, desconfía y da poco valor a la opinión ciudadana. Autores como Portilla y Arzate (2006: 145) consideran que “El estado mantiene el monopolio en la toma de decisiones en la implementación de las políticas públicas, nulificando la participación de la sociedad en ese sentido”.

Dentro de las consideraciones importantes de la evaluación se encuentran: determinar la eficacia, eficiencia de la política y el nivel de

satisfacción que se alcanzó. También se añaden otros criterios a considerar como la legalidad, el costo beneficio, la utilidad de las acciones para los usuarios (Mejía, 1996).

Para Anderson (2011:5), la fase de evaluación “Implica actividades destinadas a determinar qué política se está cumpliendo, si está logrando sus objetivos y si ésta tiene otras consecuencias”. Además, refiere una serie de preguntas que la evaluación debe responder, como ¿Quién está involucrado? ¿Quién está en ventaja y desventaja por una política? ¿Cuáles son las consecuencias de la evaluación de la política? ¿Los cambios requeridos determinan la derogación de la política? ¿Se identifican nuevos problemas? ¿Se renueva el proceso de las políticas debido a la evaluación?

Según Cardozo (2006), el objetivo de un proceso de evaluación es explicar y valorar los resultados e impactos alcanzados por las políticas y programas públicos, y aportar elementos suficientes para la toma de decisiones con la firme intención de mejorar los efectos de la actividad evaluada; apoyados en una investigación aplicada multidisciplinaria. La evaluación es concebida como indispensable para comparar los objetivos planteados con los resultados realmente obtenidos (Bobes, 2001).

Perspectiva cualitativa para la evaluación de políticas públicas

Hasta el momento no se ha elaborado un método unificado para todas las disciplinas de las ciencias sociales, sino que existe diversidad de opciones metodológicas para comprender

eventos y circunstancias de un sistema social (Arteaga y Arzate, 2007: 7-13). Los continuos cuestionamientos y críticas metodológicas al paradigma experimental, incluso de los diseños cuasi experimentales debido a las dificultades para establecer inferencias causales, han disparado la necesidad de encontrar otras opciones de investigación (Cook y Campbell, 1979; Cook y Shadish, 1986 citados por Reboloso, Fernández y Cantón, 2008).

De acuerdo con Vela (2001), ambos paradigmas, el cuantitativo y el cualitativo, presentan distintas versiones del entendimiento de lo social y resalta la reciente “sensibilización” de los científicos sociales al estudio de la subjetividad y la influencia del entorno de los individuos en su comportamiento social; esto como consecuencia de las insuficiencias del enfoque cuantitativo y estadístico dominante, que genera información inadecuada referente a los motivos y orientaciones psicosociales que inciden en el comportamiento de los individuos. Para él, la investigación cualitativa genera versiones complementarias o alternativas de la reconstrucción de la realidad.

Para otros autores (Reboloso, Fernández y Cantón, 2008: 289), “la complejidad de la realidad social no puede reducirse falsamente para ser adaptada a un tipo de método supuestamente superior, sobre todo cuando la urgencia de los problemas aconseja “Utilizar el método que mejor se adapte al contexto social y a los propósitos generales de la intervención”. Coincide en ello Alonso (1995: 225) quien considera también que “las aproximaciones metodológicas cuantitativa y cualitativa operan y se desenvuelven en niveles

diferentes de la información y comunicación interpersonal”.

Abate (citado en Cardozo 2006: 36) enfatiza que la comprensión por parte de los actores de los procesos en curso y las facilidades que le son dadas para actuar son parte fundamental para alcanzar un buen nivel en los resultados obtenidos y considera fundamental el diálogo con los ciudadanos como un medio poderoso para estimular su logro de forma que la evaluación no se limite sólo a conocer el interior de la gestión pública.

En este trabajo se optó por los métodos cualitativos, pues “la investigación cualitativa da profundidad a los datos, la dispersión, la riqueza interpretativa, la contextualización del ambiente o entorno, los detalles y las experiencias únicas. También aporta un punto de vista fresco, natural y holístico de los fenómenos, así como flexibilidad” (Hernández, Fernández y Baptista, 2004: 18).

Para Portilla y Arzate (2006), la sociología cualitativa se centra en la capacidad de escuchar al otro como sujeto: permite conocer-comprendiendo aspectos invisibles en los discursos oficiales, pero que se presentan en las relaciones sociales que generan y construye la realidad como historia de lo cotidiano.

Aplicados a la evaluación de programas públicos, los métodos cualitativos permiten realizar los análisis pertinentes de las motivaciones, valores y actitudes de los implementadores y beneficiarios de un programa que pueden interferir en la obtención de los resultados. En forma particular aplicamos como método cualitativo la Teoría Fundamentada o *Grounded Theory*.

114 *La teoría fundamentada*

La teoría fundamentada es un método empleado en investigaciones cualitativas que busca generar explicaciones teóricas a partir de datos empíricos, es decir, construir “una teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática y analizados por medio de un proceso de investigación” (Strauss y Corbin, 2002: 13). Para estos autores, teoría es “un conjunto de categorías bien construidas, por ejemplo, temas y conceptos, interrelacionadas de manera sistemática por medio de oraciones que indican relaciones para formar un marco teórico que explica algún fenómeno social, psicológico, educativo, de enfermería o de otra clase” (Strauss y Corbin:17).

La principal cualidad de este método es su capacidad para generar teoría y fundamentarla en los datos; los cuales, se encuentran soportados en la realización de una investigación sistemática. Este método inicia con un área de estudio determinada y permite que la teoría emerja de los datos, la teoría que se construye de éstos se asemeja más a la realidad, genera conocimiento, incrementa el nivel de comprensión y sirve de guía para la acción. Dado que “la emergencia, es la base de nuestro método de construir teoría un investigador no puede iniciar un proyecto con una lista de conceptos preconcebidos, un

marco teórico que lo guíe o un diseño bien determinado. A los conceptos y el diseño se les debe permitir que emerjan a partir de los datos” (Strauss y Corbin: 38). Así mismo, se debe recordar que “la investigación cualitativa no implica hacer declaraciones sobre las relaciones entre una variable dependiente y una independiente, como es lo común en estudios cuantitativos, porque su propósito no es comprobar hipótesis. La pregunta de la investigación en un estudio cualitativo es una declaración que identifica los fenómenos que se van a estudiar y le dice a los lectores que quiere saber específicamente el investigador sobre su tema” (Strauss y Corbin: 46).

Este método fue construido por el investigador cualitativo Anselm Strauss,³ cuyas aportaciones constituyen el eje central del mismo y consisten en salir al campo para descubrir lo que acontece realmente y fundamentar la teoría en los datos como base para la acción social y para desarrollar una disciplina: la complejidad de la acción humana. Reconoce la idea de que las personas son actores que responden a situaciones problemáticas, en donde las personas actúan con intención, sensibilidad a la evolución y desarrollo permanente de los acontecimientos, resaltando la interacción y relación existente entre las condiciones, la acción y las consecuencias.

³ “Profesor emérito del Departamento de Ciencias Sociales y del Comportamiento de la Universidad de California, en San Francisco. Sus principales actividades docentes e investigativas estuvieron relacionadas con la sociología de la salud y la enfermedad, el trabajo y las profesiones. Su enfoque para investigar era cualitativo, con el propósito de construir teoría, cofundador con Barney Glaser del método conocido como Teoría fundamentada” (Strauss y Corbin, 2002:xvii).

Otro de los creadores de esta teoría es el innovador de los métodos cualitativos Barney Glaser,⁴ quien para lograr la identificación de datos relevantes, relacionar conceptos y construir teoría determinó la necesidad de realizar comparaciones entre ellos.

Las técnicas y procedimientos empleadas en este método son los medios para obtener los datos y crear conocimiento; además, permiten al investigador realizar el análisis y aumentar su creatividad.

Strauss y Corbin (2002) usan principalmente como herramientas las siguientes:

- La descripción: consiste en expresar mediante palabras, imágenes mentales de un acontecimiento, panorama, emoción y sentimiento. Este relato se hace desde la perspectiva del sujeto que narra; razón por la cual, los detalles descritos pueden contener juicios morales y ser consciente o inconscientemente selectivos (Strauss y Corbin, 2002). La utilidad de esta herramienta consiste en obtener interpretaciones más abstractas de los datos para construir teoría. Explica y responde básicamente a las preguntas por qué, cuándo, dónde, qué y cómo suceden los acontecimientos, todo lo cual da origen al ordenamiento conceptual.
- Ordenamiento conceptual: “se refiere a la organización de los datos en categorías (o a veces clasificaciones) discretas, según

sus propiedades y dimensiones y luego al uso de la descripción para dilucidar estas categorías” (Strauss y Corbin: 21). Los investigadores buscan dar sentido a los datos organizándolos conforme a un esquema de clasificación, mediante una previa detección de asuntos y se clarifican conforme a sus propiedades y dimensiones. Las propiedades y dimensiones hacen evidentes las diferencias entre artículos de una misma o distinta clase, corresponde a los investigadores la capacidad de distinguir las variaciones de una misma escala. En este sentido, las comparaciones que se explican al detalle son el cimiento sobre la cual un tema se coloca en esa escala específica, este procedimiento equivale a codificar teóricamente. El ordenamiento conceptual, así como la codificación, abierta, axial y/o selectiva (Strauss y Corbin: 110-177) es precedente de la teorización.

- Teorización: para estos autores desarrollar una buena teoría es una actividad con cierto nivel de complejidad, implica definir los conceptos de conformidad con sus propiedades y dimensiones específicas, concebir ideas y formularlas en un sistema lógico y explicativo, tomando en cuenta que para que una idea se convierta en teoría debe ser explorada plenamente desde varias perspectivas. Esta tarea de exploración no

⁴ Graduado de la Universidad de Stanford en 1952. Obtuvo su posgrado en la Universidad de Columbia. Glaser comenzó una colaboración de investigación con Anselm Strauss en la Universidad de California, San Francisco, juntos escribieron *Awareness of Dying* (1965) y fue coautor de la Teoría fundamentada en 1967 (Strauss y Corbin, 2002).

concluye ahí, todas las hipótesis que se obtienen de los datos deben enriquecerse con nueva información en forma continua y modificarlas, extenderlas o eliminarlas de ser necesario. Cuando se plantean hipótesis sobre las relaciones entre los conceptos se entiende que las relaciones también se derivan de los datos y se considera un proceso deductivo y se espera que el investigador desarrolle sistemáticamente su análisis para crear teoría.

Cuando la fundamentación de conceptos en los datos es la característica más importante de este método, la creatividad de los investigadores es parte necesaria del mismo.

METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

Debido a la gran variedad de clasificaciones de la evaluación de política pública, Cardozo (2006: 47-51) considera las evaluaciones realizadas en forma sistemática descartando las evaluaciones en forma intuitiva. En ese sentido y conforme a la clasificación que esta autora presenta, la evaluación que se llevó a cabo fue del tipo *ex-post*, pues corresponde a acciones ya ejecutadas, externa dado que fue realizada por personas ajenas al organismo responsable del programa participativa, pues fomenta la participación ciudadana, formativa ya que sirve como un instrumento de aprendizaje colectivo, cualitativa toda vez que el análisis realizado se orienta a un conocimiento comprensivo de lo que está sucediendo, sectorial porque está enfocada a un programa público, parcial

porque sólo está orientada a conocer la satisfacción de la población y finalmente es considerada una cuasi evaluación en virtud de que sólo da respuesta a algunos asuntos de interés. Y según el modo será una evaluación respondiente toda vez que se pretende exponer las distintas posiciones de valor y la satisfacción de los implicados (Reboloso, Fernández y Cantón, 2008: 295).

El objetivo de la evaluación fue conocer las subjetividades que construye el ciudadano al hacer uso del programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra “Cumpliendo Contigo por el Beneficio de tu Patrimonio” gestionado por el gobierno municipal de Toluca. La estructura organizacional del ayuntamiento está dispuesta por diversas direcciones, subdirecciones, departamentos y unidades responsables de la gestión y prestación de los servicios municipales destinados a los ciudadanos, por tal motivo, es importante realizar una evaluación del desempeño de los servidores públicos que participan en la gestión de los asuntos públicos.

Las dos grandes dimensiones cualitativas iniciales y desde las cuales surgieron un sistema de dimensiones finas, producto del trabajo de campo, fueron: a) la satisfacción por la atención recibida: en donde el ciudadano describe cómo percibe el desempeño de los servidores públicos que le atendieron durante el proceso de gestión, b) la satisfacción por los resultados obtenidos en donde el ciudadano expresa cómo se siente respecto a la confirmación y/o cumplimiento de sus expectativas al recurrir al programa o (en su connotación negativa) respecto al incumplimiento de éstas. Con ello se pretendía

que este estudio mostrara la satisfacción de los usuarios del programa; toda vez que ésta, es un importante indicador de la confianza que tiene el ciudadano en el gobierno y sus políticas.

El programa estudiado era de reciente implementación (cuarto trimestre de 2011), y a la fecha no se han realizado estudios de evaluación sufragados con recursos públicos, por lo que este trabajo se presenta como una oportunidad para conocer su funcionamiento y resultados.

La elección del método para llevar a cabo este trabajo radica en las cualidades del método mismo que permiten, contemplar la totalidad de las circunstancias en que se sitúa el ciudadano y nos da las claves sobre el escenario en que se desarrolla la prestación del servicio público.

Conforme a esto, esta investigación toma en cuenta los valores intangibles que presentan una mayor influencia en el nivel de satisfacción con la gestión municipal del programa; esto es, en razón de valores, prácticas, objetivos y resultados. Por tanto, los sujetos involucrados deben evaluarse sobre la base de criterios intangibles, ya que permiten generar información para conocer y analizar las impresiones y evaluaciones que el propio ciudadano hace del programa y de los servidores públicos que le brindan un servicio.

El trabajo se basó en la información existente a la cual se contó con la oportunidad de acceder, además de información proveniente de entrevistas a los servidores públicos. En lo que se refiere a la investigación de campo la recolección de información se llevó a cabo mediante un sistema dinámico de entrevistas cualitativas, a profundidad, con preguntas abiertas, semiestructuradas y enfocadas (Vela, 2001).

En lo que respecta a la selección de los entrevistados se investigó y elaboró el listado de los empleados municipales participantes en el proceso de entrevistas a usuarios; en cuanto a la selección de usuarios se realizó un muestreo teórico⁵ sin considerar la fase de gestión en la que se encontraran, edad, sexo, nivel de escolaridad o económico que influyeran en sus declaraciones. La muestra fue de 10 individuos entre ellos dos servidores públicos municipales y ocho usuarios del programa.

El primer acercamiento se realizó al abordar a los posibles informantes al momento en que ellos salían de las oficinas del Ayuntamiento, para localizarlos se aplicó la técnica conocida como “bola de nieve”, que consiste en conocer a algunos informantes y lograr que ellos nos contacten con otros. Una vez ubicados, se acudió a sus domicilios buscando un

⁵ Consiste en la recolección de datos guiada por los conceptos derivados de la teoría que se está construyendo, inicialmente el número de entrevistas dependen del acceso, recursos disponibles, objetivos de la investigación, el tiempo y la energía del investigador (Strauss y Corbin, 2002: 219-235). “El muestreo teórico no sigue un desarrollo lineal. El investigador no puede conocer *a priori* el número de observaciones a realizar, además, no sabe tampoco qué va a muestrear y dónde hacerlo” (Trinidad, Carrera y Soriano 2006:25).

escenario que proporcionara privacidad y un ambiente relajado, se les garantizó el anonimato para brindarles tranquilidad y que pudiesen abundar en detalles o información importante. Una vez que los entrevistados conocía las condiciones de la entrevista, aceptaron participar como voluntarios. Se aplicó un cuestionario compuesto por 32 reactivos. Para obtener información del programa se realizaron consultas bibliográficas y a sitios web o páginas oficiales de diversas instituciones. El procedimiento de interpretación de datos, consistió en la sistematización de las

experiencias descritas desde la perspectiva de los actores, realizando una codificación abierta y construyendo un sistema de categorías y subcategorías cualitativas, el cual se expone a continuación en el cuadro 1.

Las categorías y subcategorías identificadas en el cuadro 2 constituyen la base para detectar y explicar las condiciones que conducen al desarrollo de situaciones en donde las personas responden con acciones u omisiones y que influyen en la satisfacción de los usuarios. Este conjunto de categorías y subcategorías emergieron de las respuestas de los entrevistados.

Cuadro 1

CATEGORÍAS CON RELACIÓN A LA DIMENSIÓN SATISFACCIÓN POR LA ATENCIÓN RECIBIDA

<i>Categoría</i>	<i>Conceptualización</i>	<i>Subcategorías</i>
Expectativas	“Esperanza” del ciudadano de alcanzar el objetivo del programa antes de participar o hacer uso del programa; así como, de la forma en que él supone se desarrollará el proceso.	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo empleado desde el inicio hasta el final de la gestión • Calidad del servicio por recibir • Grado de dificultad esperado en la realización de la gestión • Erogaciones necesarias para realizar los trámites
Conveniencia del servicio	Valoración del ciudadano sobre los elementos que influyen en la accesibilidad al programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios obtenidos al concluir exitosamente el proceso • Difusión de la información del programa • Facilidad para acceder al servicio (ubicación, horario de atención) • Llenado de los formatos de registro
Interacción con el ciudadano	Calidad de la atención que recibió el ciudadano por parte del servidor público al interactuar directamente con él.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de la función desempeñada • Rapidez de respuesta • Cooperación • Trato amable • Transparencia • Atención ciudadana a través de la web o correo electrónico
Innovación del servicio	Percepción del ciudadano en cuanto a la modernización de los servicios administrativos para agilizar la respuesta de gestión.	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración con otras dependencias para resolver y/o facilitar los trámites • Quejas y sugerencias

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2

CATEGORÍAS CON RELACIÓN A LA DIMENSIÓN SATISFACCIÓN POR LOS RESULTADOS OBTENIDOS

<i>Categoría</i>	<i>Conceptualización</i>	<i>Subcategoría</i>
Cumplimiento de las expectativas	Confirmación o anulación de las expectativas mediante la comparación con la realidad.	<ul style="list-style-type: none">• Tiempo real empleado en todo el proceso• Calidad del servicio recibido• Grado de dificultad de la gestión• Monto total erogado• Satisfacción general
Beneficios obtenidos	Manifestación de los beneficios conseguidos como consecuencia de haber participado en el programa.	<ul style="list-style-type: none">• Incentivos económicos y/o beneficios obtenidos en el programa para alcanzar el objetivo• Conocimientos adquiridos• Logro del objetivo

Fuente: elaboración propia.

PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Antecedentes

En el municipio de Toluca, con motivo de la necesidad de vivienda en las zonas urbanas y urbanizables, se ha experimentado una transformación gradual y sostenida con la constante construcción de viviendas, en la mayoría de los casos, los poseedores o quienes se ostentan como propietarios carecen

de los permisos y licencias correspondientes, además de no contar con claves catastrales, generando en forma real la subdivisión ilegal de predios. Este fenómeno de crecimiento urbano consolidado ha creado un problema social que requiere la inmediata atención y resolución por parte de las autoridades administrativas, a fin de que los inmuebles que se encuentren en estas condiciones puedan ser regularizados en los aspectos técnico, material de la construcción y seguridad de la tenencia de la tierra.⁶

⁶“La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias” FAO (2003), en <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm>

El instrumento de planeación en donde se establece la orientación territorial que ha de seguir el desarrollo urbano en el municipio de Toluca es el Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2013-2015 (Ayuntamiento de Toluca, 2013). Dicho plan se apega a los objetivos, estrategias y políticas establecidas a su vez en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, estableciendo de esta forma, un máximo de congruencia y sentido de continuidad entre estos dos instrumentos de planeación. Adicionado a lo anterior, estos planes cumplen la función de ser instrumentos normativos, toda vez que en ellos se determinan las directrices que guiarán el desarrollo urbano. El cumplimiento de dichos planes, en cuanto a la ejecución de proyectos de obra y acciones estratégicas en cada región está sujeta a los recursos con que cuenta para su realización, así como al nivel de operatividad que establezcan las autoridades municipales en sus planes de desarrollo urbano. En lo que respecta a los Planes de Desarrollo Urbano de índole estatal, la elaboración y evaluación corre a cargo de la Dirección General de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México conforme a la metodología estipulada para tales efectos en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca

Con relación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, éste se constituye como:

(...) el instrumento técnico-jurídico que en materia de planeación urbana ya que determinará los lineamientos de territorialidad aplicables al ámbito municipal y promoverá la coordinación de esfuerzos federales, estatales y municipales que garanticen un desarrollo sustentable, homogéneo y armónico con los medios urbano, social y natural (Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca, 2003).

Su elaboración es el resultado de un esfuerzo conjunto del H. Ayuntamiento de Toluca y la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México, y contempla entre sus objetivos particulares:

- Promover la participación ciudadana en la planeación urbana, en su ejecución y en la vigilancia de su cumplimiento.
- Regular el mercado de suelo, especialmente el destinado a la vivienda de los estratos de bajos ingresos, para propiciar un mercado competitivo, asegurar su disponibilidad y frenar la especulación urbana.
- Señalar administrativamente y físicamente los límites de crecimiento urbano de los centros de población en el municipio.
- Crear programas de regularización de la tenencia de la tierra en el territorio municipal (PMDU, 2003: 3-4).

En el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca 2005 (Gobierno del Estado de México, 2005) se encuentran determinadas las políticas urbanas que se deben aplicar a las delegaciones que integran el municipio de Toluca, sustentadas en la regulación y ordenación del crecimiento urbano. Estas

políticas se clasifican en dos grandes apartados: ordenamiento urbano y sectorial. Derivado de la política sectorial 4.2.1 Regularización de la tenencia de la tierra y mejoramiento urbano en asentamientos irregulares, la cual establece para su aplicación, “Regularizar los asentamientos irregulares localizados dentro del área urbana y urbanizable, con el propósito de mejorar las condiciones de servicios e infraestructura” (PMDU, 2003:243). Durante 2011, el Ayuntamiento de Toluca crea y articula –en coordinación con el Instituto Mexiquense de la Vivienda (IMEVIS) del Gobierno del Estado de México– el programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra “Cumpliendo Contigo por el beneficio de tu patrimonio”.

Este programa brinda apoyo a todos los ciudadanos del municipio que poseen un bien inmueble, pero no cuentan con un documento legal que avale la propiedad y especialmente a aquellos de escasos recursos económicos. Se establece como principal fortaleza la gestión pública que se ejerce en beneficio de la población, ya que el organismo cuenta con los instrumentos necesarios para conocer e identificar las principales necesidades de las familias, lo que permite dirigir apropiadamente los esfuerzos y recursos con que éstas cuentan.

El propósito del programa es combatir la irregularidad de los asentamientos humanos, coadyuvando al desarrollo urbano ordenado, para lo cual se plantean objetivos específicos: otorgar las facilidades para gestionar la posesión legal y la seguridad jurídica del patrimonio y proporcionar las herramientas para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra en régimen privado.⁷

Para tal efecto, IMEVIS presenta tres procesos administrativos como vías de regularización:⁸

Se puede optar por el proceso de inmatriculación administrativa, es aquél mediante el cual la autoridad administrativa en la materia, realiza la inscripción de la propiedad o posesión de un bien inmueble, ante el Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM) por que éste carece de antecedentes registrales. A través de este acto se brinda seguridad jurídica al propietario o poseedor del inmueble.

Si el ciudadano posee un predio que ya cuenta con antecedentes registrales, es legítimo propietario y sólo carece de la escritura pública; entonces podrá optar por el proceso de escrituración, el cual tiene como objetivo la expedición de un documento legal firmado ante un Notario Público, que le da forma y valor jurídico a un acto o contrato en el que se señalan derechos y obligaciones que se

⁷ La gestión para la regularización de la tierra en régimen privado; es el conjunto de acciones orientadas a la planeación y asignación de diligencias, prácticas, procedimientos, recursos e infraestructura con la finalidad de impulsar y apoyar la obtención de un documento legal que proteja, preserve y garantice a los ciudadanos el patrimonio familiar (Gobierno del Estado de México, 2012).

⁸ Procesos administrativos descritos en trípticos informativos que proporciona el H. Ayuntamiento a los ciudadanos, con la finalidad de difundir el programa.

adquieren al heredar, comprar o recibir un terreno.

Se optará por el juicio de usucapión, si el poseedor de un inmueble que aparezca inscrito en el Instituto de la Función Registral (IFREM) a nombre de otra persona; lo ha habitado en concepto de propietario de manera pública, continua, pacífica y de buena fe, por un periodo mayor a cinco años. Entonces podrá acudir ante las autoridades judiciales para que se le pueda declarar como propietario de dicho bien.

Implementación del programa

El proceso de regularización fue diseñado para operar en cuatro etapas que permiten determinar aspectos elementales del programa, de tal forma que esto permita al realizar las acciones, una mayor precisión y cobertura de trabajo.

Primera etapa: difusión del programa

Corresponde actuar al municipio y llevar a cabo la difusión del programa a través de los medios de circulación municipal: colocación de vinilonas, volanteo, perifoneo, instalación de módulos itinerantes de asesoría jurídica en las 24 delegaciones y colonias del municipio y aproximación con los principales representantes de las colonias y delegaciones del municipio donde se presenten asentamientos irregulares, a fin de que ellos hagan llegar la información a los vecinos de viva voz y éstos se acerquen al módulo que se instale para el caso, en la zona que les corresponda.

Segunda etapa: captación de ciudadanía a través de módulos itinerantes de asesoría jurídica

Inicia el proceso de tenencia de la tierra con la petición del colono ante el módulo de asesoría del programa, recabando datos básicos del inmueble y posesionarios, así como identificando su ubicación por colonia, polígono, fracción o predio. Acto seguido se les solicita la documentación básica para el inicio de la conformación de expedientes para la regularización. Una vez recabados los documentos y conformado el expediente se procede al análisis de la información y documentación con la que cuenta el ciudadano.

Tercera etapa: diagnóstico e instrumentación

Consiste en investigar los aspectos técnicos, sociales, registrales y jurídicos para definir las causas y características del asentamiento y la irregularidad de la tenencia de la tierra; así como determinar la existencia de elementos para la incorporación al proceso de demanda de regularización. Corresponde al ayuntamiento el análisis de los documentos contenidos en el expediente, a partir de este análisis se elabora el mosaico de propietarios, fraccionadores y poseedores que permite determinar qué lotes se incorporan al programa.

Con la información obtenida se integra por completo el expediente de la colonia o fraccionamiento, este documento refleja el resultado de la investigación realizada y

aporta los elementos necesarios para que se remita a la instancia referida identificada en propiedad privada (IMEVIS), y dé inicio del proceso de regularización (inmatriculación administrativa, escrituración y juicio de usucapión) ya establecido por la dependencia que corresponda para el caso. Esta dependencia será quien efectuará el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, para lo cual el Ayuntamiento coadyuvará en lo respectivo a las funciones del mismo.

Cuarta etapa: entrega conjunta de documentos de propiedad

Es el acto final del programa mediante el cual se hace entrega de propia mano al beneficiario de la escritura que le dará certeza jurídica a su patrimonio, por parte de los representantes de las instancias participantes.

ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS DEL PROGRAMA

Para realizar el análisis cualitativo se tomaron en cuenta las siguientes situaciones: el servidor público en su contexto laboral se encuentra ubicado en dos escenarios; el primero cuando él recibe la información del servicio planeado y el segundo cuando se encuentra con dificultades técnicas o materiales que problematizan llevar a cabo lo planeado; es decir, el servicio que realmente está brindando. El usuario se encuentra en una situación distinta, pues éste se presenta a solicitar el servicio con ciertas

expectativas para resolver sus demandas, desconociendo las dificultades o limitantes que tiene el servidor público para realizar su trabajo, y tomando en consideración únicamente su propia percepción evalúa el servicio recibido.

Para contextualizar este análisis cualitativo, es valiosa la opinión de los servidores públicos asignados al programa, con la finalidad de poder conocer la realidad al interior del organismo; esto es establecer y definir los elementos técnicos, materiales o de cualquier otra naturaleza que están limitando a los gestores para realizar adecuadamente sus funciones y que son perceptibles para los usuarios, para establecer relaciones entre conceptos; es decir, relacionar las respuestas proporcionadas por los usuarios con las proporcionadas por los servidores públicos y analizarlas para determinar posibles causas y efectos de la problemática y elaborar declaraciones explicativas de los fenómenos, circunstancias y condiciones que influyen en ello.

Considerando lo anterior, se procede a realizar el análisis cualitativo conforme al sistema de categorías señalados en los cuadros 1 y 2.

Expectativas

La categoría expectativas se refiere a la esperanza, anhelo o posibilidad que tiene el ciudadano de lograr el objetivo que plantea el programa antes de ser usuario de éste, la evidencia empírica muestra que las expectativas entre los usuarios con relación al tiempo empleado en la gestión, calidad del servicio que esperaban recibir y

el grado de dificultad que experimentarían durante la realización de la gestión son positivas y realistas, esperan cierto grado de dificultad en la gestión, pero mantienen una actitud positiva y manifiestan confianza en la dependencia, el programa y los servidores públicos. Sin embargo, con relación a las erogaciones necesarias para realizar los trámites, las expectativas suelen ser distantes respecto a los costos reales que implican los trámites toda vez que éstos ya están pre-establecidos por las legislaciones en la materia; del mismo modo, en relación con los beneficios obtenidos al finalizar exitosamente el proceso, ellos sólo consideran obtener como beneficio una de las tres formas de regularización que ofrece el programa que en este caso es la escrituración y desconocen por completo la posibilidad de los procesos de juicio de usucapión e inmatriculación administrativa lo que denota falta de conocimiento y/o experiencias previas respecto a estos trámites.

La evidencia recabada pone de manifiesto que entre los ciudadanos entrevistados prevalece la creencia de que el pago del Impuesto Predial en el que se expide un recibo a su nombre genera derechos de propiedad o posesión, situación que es incorrecta en virtud de que el único documento que acredita la propiedad o posesión para oponer derechos frente a terceros es un documento oficial inscrito en el Instituto de la Función Registral en el Estado de México (IFREM). A continuación se citan algunas declaraciones de los usuarios conjuntamente con la declaración de un servidor público asignado a la atención directa del usuario:

(Subcategoría tiempo:) pues yo pensé que no se iba a tardar mucho tiempo, yo pensé que de unos seis meses a un año, máximo, (subcategoría servicio:) pues yo pensé que me iban a tratar bien, como son servidores públicos, pensé que el trato era bien y que me iban a orientar, lo más, este, preciso, que para que yo entendiera e hiciera mi trámite lo más fácil, (subcategoría dificultad:) pues yo pensé que con la ayuda del servidor público mi trámite iba a ser rápido y fácil para mí como ciudadana, (subcategoría erogaciones) pues, no más de mil pesos porque por eso estoy acudiendo con gobierno, con un servidor público, (subcategoría beneficios:)... sacar mi escrituración para pagar el predial que no he estado pagando (usuario 2, escolaridad: preparatoria).

(Subcategoría tiempo:)... pues una vez que se llevó a cabo la planificación, se contempló alrededor, como tiempo óptimo, dependiendo de la modalidad en la que se lleve a cabo la regularización entre 4 y 18 meses aproximadamente, (subcategoría servicio:) y (subcategoría dificultad:) ...la idea es que el ciudadano tenga la menor complejidad al llevar a cabo sus trámites; sin embargo, sí es muy prudente que la regularización contemple la problemática de propia de cada asunto...cada asunto es distinto uno de otro ... hay que contemplar la atención personalizada de cada asunto... (subcategoría erogaciones:) ...las cuotas en la mayor parte de los casos están establecidas por la legislación, el Código Financiero, la Ley de Ingresos y diversos ordenamientos contemplan costos específicos; sin embargo, lo que sí se contempló en la medida de las posibilidades de atención del

ayuntamiento ...que tanto se podía subsidiar..., (subcategoría beneficios:)... otorgar documentos de propiedad... (servidor público).

Conveniencia del servicio

La segunda categoría refiere a sí aspectos como la difusión del programa, la facilidad para acceder al servicio y el llenado de los formatos resultaron convenientes para los ciudadanos en relación con sus circunstancias y condiciones. Con fundamento en las opiniones recabadas; los usuarios manifiestan que, en relación con las oficinas del ayuntamiento ubicadas en el centro de la ciudad de Toluca, el traslado y su costo, los horarios de atención, no representaron problemas para ellos y que la difusión del programa resultó ser suficiente y cumplió con su función. En el caso de otras dependencias involucradas como es el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS), cuyas oficinas se encuentran ubicadas en el municipio de San Antonio la Isla, sí se presentó una ligera problemática; sin embargo, ésta no representó un obstáculo importante en el desarrollo del proceso. No ocurre lo mismo con el llenado de los formatos, respecto a ello la totalidad de los ciudadanos manifiestan que éste resulta ser complicado en todos los casos, es evidente para los ciudadanos que el nivel de estudios sí influye en la percepción del grado de dificultad más no en la consecución del objetivo ni en la satisfacción.

(Subcategoría difusión:) por medio de un familiar que vive en San Felipe Tlalmimilolpan me dio la información de que estaba el programa

y yo quise meterme a ese programa para ver lo de la documentación de mi casa...sí fue muy claro, entendible, (subcategoría acceso al servicio:) ... no me dio trabajo, no tuve que andar batallando para ir a esas partes... yo vivo aquí en Toluca, (subcategoría llenado de formatos:) muy complicado, muy complicado... porque no entendía unas palabras que venían en el formato, eso me obligó a ir a un escritorio público (usuario 4, escolaridad primaria).

(Subcategoría difusión:) un familiar que vive en Capultitlán me comentó de vecinos que se estaban agrupando para realizar el trámite... el encargado del programa me dio un tríptico y me explicó claramente, (subcategoría acceso al servicio:)... me costó mucho trabajo dar con las oficinas que estaban por Tenango, primero tuve que ir al municipio... debo decir sinceramente que fue un poco de desidia saber que teníamos que ir al "Centro"... (Subcategoría llenado de formatos:) bueno a mí no se me hizo tan difícil porque mi esposo es arquitecto y podemos dibujar los planos bien... sólo se necesita más asesoría porque las colindancias son muy difíciles hay variaciones de centímetros sino concuerdan se viene abajo todo el trámite (usuario 3, escolaridad: licenciatura).

Interacción con el ciudadano

En esta categoría, el grueso de los ciudadanos reconoce un nivel de conocimientos aceptable en el servidor público que los atendió, así como que la respuesta en la gestión es lenta o tardada; sin embargo, al respecto se muestran

accesibles toda vez que comprenden que la resolución de estos trámites no es inmediata. Un resultado novedoso, es que se detectó una influencia directa de la subcategoría Llenado de los formatos de registro en sus percepciones de subcategorías: cooperación y trato amable. Pues la percepción del ciudadano respecto a esta se encuentra influenciada directamente por el grado de dificultad que manifiesta haber tenido al llenar los formatos de registro. Reconociendo haber recibido un buen trato y servicio cuando el llenado de los formatos no representó mayor problema y declaran haber recibido un mal servicio cuando les resultó más difícil llenar los formatos.

Yo cada vez que iba, la señorita estaba de malas, cuando yo la iba a ver para que me dijera cómo llenar mi formato me decía a medias o me mandaba a otra oficina a que me informaran, luego tenía que regresar otra vez, porque tenía más dudas y era cortante, yo ya no quería preguntarle (usuario 6, escolaridad: preparatoria).

Normal he, serios. Bueno cuando conseguía otro documento para completar mi expediente y se los llevaba, hasta gusto les daba (usuario 5, escolaridad: secundaria).

Innovación del servicio

En esta categoría, los usuarios del programa reconocen que hay credibilidad y transparencia respecto al pago de derechos o impuestos, toda vez que no han detectado indicios

de corrupción, la totalidad de los usuarios manifestaron desconocer la existencia de alguna página web o haber hecho uso de algún correo electrónico para enviar información, por lo que todos los trámites realizados fueron necesariamente presenciales. Manifiestan no reconocer la existencia de colaboración entre dependencias para agilizar los trámites concernientes al programa, pues no recibieron algún tipo de preferencia sobre otros ciudadanos. Asimismo, declararon desconocer la forma de presentar quejas sobre el programa por lo que no presentaron éstas formalmente.

(Subcategoría transparencia:) Pues que no tengo que pagar por el servicio, y lo que tengo que pagar, me dan mi recibo luego, luego, como debe ser. Hasta ahorita nadie me ha pedido su mordida, (subcategoría Página web:)... no para todo tenía que ir yo personalmente a hacer mis trámites..., (subcategoría colaboración con otras dependencias:) pues no sé si entre los jefes, porque conmigo nunca tuve privilegios, me tenía que formar y hacer todo lo demás como todos. (Subcategoría quejas:) Sólo me quejé de que me hicieran dar varias vueltas para sacar mi clave catastral y fue con la misma señorita que me atendió (usuario 8, escolaridad: carrera técnica).

Cumplimiento de las expectativas

Los datos que muestra esta categoría son parte fundamental de la evaluación, ya que gracias a ellos es posible realizar la comparación entre las expectativas de los ciudadanos con la realidad para determinar la satisfacción del

ciudadano. En cuanto al tiempo, la mayoría reconoce que no hubo gran variación con el que ellos esperaban que transcurriera, pues se aproxima bastante. En cuanto a la calidad del servicio, en la mayoría de los casos no se cumplieron las expectativas, pues los testimonios reflejan que se esperaba una mejor atención y organización para el desarrollo del proceso, aun así manifiestan una postura de tolerancia al respecto; en cuanto al grado de dificultad, todo el asunto les resultó complicado por que desconocían el proceso completo y ello les impedía tener una visión panorámica de los pasos a seguir, aunado a las limitantes que ellos reconocían tener, como: falta de documentos indispensables para la gestión, carecer de elementos para entender el lenguaje técnico que se emplea en el programa. El monto erogado tampoco fue el esperado en la mayoría de los testimonios, pero esto no parece ser negativo, toda vez que los usuarios muestran estar dispuesto a pagar lo que se necesite para alcanzar el objetivo. Existe una relación directa entre la satisfacción del usuario y el logro del objetivo, toda vez que los ciudadanos que concluyeron exitosamente todos sus trámites manifiestan estar satisfechos, no así para quienes fue detenido su proceso toda vez que tenían que agotar procedimientos jurídicos previos para encontrarse dentro de los supuestos del programa o quienes se encuentran aún realizando trámites mantienen una postura reservada y están a la espera de observar un mayor avance.

(Subcategoría tiempo:) Más o menos un año, porque me tuvieron que corregir varias veces las

colindancias entre vecinos y por el trabajo dejaba pasar algún tiempo para continuar el trámite, a veces no tenía tiempo para ir al ayuntamiento, (subcategoría servicio:) En términos generales estuvo bien, la verdad esperaba otra cosa, finalmente la atención que me brindaron sí dio resultados y para mí es suficiente, (subcategoría dificultad:) Sí, si es complicado, no sólo es cumplir con todos los requisitos, es invertir, tiempo, dinero y esfuerzo, regresar a hacer correcciones, pedir permisos en el trabajo... (Subcategoría Erogaciones:) pues no recuerdo exactamente, pero deben haber sido como cinco mil pesos, pero bien gastados... (Subcategoría Beneficios:)...muy satisfecho por que logre obtener la Inmatriculación Administrativa, finalmente sí regularice mi terreno (usuario 7, escolaridad: licenciatura).

Beneficios obtenidos

En esta categoría, los usuarios perciben beneficios que obtuvieron con su participación en el programa respecto a los incentivos económicos, los usuarios que cumplieron con los requerimientos que establecía el programa obtuvieron descuentos en el pago de impuestos, multas y recargos correspondientes. En cuanto a los conocimientos adquiridos todos manifestaron aprender la importancia de adquirir bienes inmuebles en situación legal regular o en su defecto regularizar sus propiedades y/o no incurrir en delito al fraccionar ilegalmente la tierra, este conocimiento es adquirido independientemente de lograr o no el objetivo. Finalmente, quienes lograron

obtener su documento de propiedad reconocen tener el beneficio de ser propietarios legítimos y disponer de ellos ante cualquier situación.

(Subcategoría incentivos económicos:) pues sólo el descuento que proporcionan por el pago del catastro vencido, (subcategoría conocimientos adquiridos:) Sí, fue muy educativo para toda la familia, que es lo que se trata que las nuevas generaciones aprendan lo que se tiene que hacer, (subcategoría logro del objetivo:) Sí, finalmente me dieron la Inmatriculación Administrativa (Usuario 8).

CONCLUSIONES

La relación que existe entre el concepto de satisfacción de los usuarios y el método de la teoría fundamentada, provee novedosos descubrimientos en materia de evaluación de políticas y programas gubernamentales, pues integra en el proceso de investigación a los individuos que lidian con los procesos y resultados del programa. Ayuda en este sentido a explicar cómo funciona la relación entre servidores públicos y ciudadanos, y cómo influye esto en las impresiones de los ciudadanos como usuarios de los programas.

Con esto se pretende acercar a los lectores a un conocimiento que se encuentre más próximo a los procesos reales en el desarrollo de los programas. La percepción ciudadana aporta elementos para reflexionar el quehacer de las entidades públicas; las cuales deben realizar un esfuerzo continuo para elevar el nivel de calidad de su actuar. Así como, minimizar los

problemas relacionados con la prestación de un servicio público local.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el trabajo de campo se observa que una de las mayores limitantes que tiene el programa de regularización de la tenencia de la tierra es la requisición de información técnica, de poco manejo en la vida cotidiana de los usuarios; esto se pone de manifiesto en el llenado de los formatos y en las asesorías proporcionadas, toda vez que existe una terminología específica que no puede ser cambiada; dicha limitante está fuera del alcance del programa, ya que depende de la instrucción y formación educativa que tenga el usuario, situación ajena a los objetivos del programa y la finalidad para el que fue creado. Sin embargo, esta deficiencia se intenta subsanar con la información proporcionada a los ciudadanos con los elementos de difusión donde se busca que la información sea lo más clara posible.

Respecto a esto, la investigación encuentra la necesidad de que el Ayuntamiento debe procurar mayor atención a los usuarios en el llenado de formatos dada la importancia de éstos, pues constituyen el núcleo de cualquier gestión o trámite y requerirlos en forma adecuada evita pérdida de tiempo, al tiempo que da certeza en la consecución del trámite. En materia innovación, se descubre la ausencia de una plataforma que ofrezca recursos electrónicos o aplicaciones que permitan el acceso a los usuarios para realizar consultas previas en una página electrónica que contenga información detallada que sirva como antecedente para iniciar el proceso de regularización; también se carece de un correo

electrónico oficial o mensajería instantánea que permita estar en contacto continuo para resolver dudas o recibir orientación sobre su caso particular. Recursos que ahorrarían tiempo y eliminarían en determinadas ocasiones la necesidad de acudir a las oficinas. Tampoco cuenta con un sistema de atención ciudadana de quejas y sugerencias para mejorar los procesos y procedimientos del programa. Estas falencias limitan la eficiencia del programa, toda vez que se está perdiendo la oportunidad de establecer una comunicación bidireccional que propicie el intercambio de información y la interacción de los ciudadanos con el personal que gestiona el programa. A esto se suma que al no dar una respuesta formal de la queja o sugerencia, el ciudadano siente que no recibe la atención necesaria al respecto.

De implementar estas sugerencias, el programa se vería altamente beneficiado, ya que una mejor eficiencia mejoraría la percepción ciudadana respecto del programa y del propio gobierno municipal. El programa debería buscar una mejor participación ciudadana dentro del proceso administrativo, pues el hecho de proporcionar mecanismos para que la población haga llegar sus aportaciones y opiniones al programa, demostraría el compromiso del gobierno municipal para una gestión eficaz y transparente, favorecería la toma de decisiones en todas las fases del programa, además de que permitiría conocer el nivel de aceptación general que se está alcanzando con la gestión en la población.

Es importante resaltar la labor social que hace el programa al realizar una difusión de la importancia de la regularización de los

bienes inmuebles, pues aun cuando esto no es un objetivo del programa es un resultado colateral de la consecución del propósito para el que fue creado. Combatir la irregularidad de los asentamientos humanos, coadyuvando al desarrollo urbano ordenado.

Todo programa es perfectible, con una adecuada evaluación se pueden detectar y corregir los sesgos y desviaciones que comúnmente salen a la vista durante el desarrollo del mismo. Este programa aun cuando presenta algunas limitaciones y requiere realizar algunos cambios es un importante apoyo para la ciudadanía, pues procura brindar seguridad jurídica en el patrimonio de los ciudadanos y de sus familias.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar, Luis F. (2000a), "Compilación y estudio introductorio", en *El Estudio de las Políticas Públicas*, 3 ed., México, M.A. Porrúa.
2. Aguilar, Luis F. (2000b), "Compilación y estudio introductorio", en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 3a ed., México, M.A. Porrúa.
3. Alonso, Luis E. (1995), "Sujeto y discurso: El lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa", en Delgado, Juan M., Gutiérrez Juan (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.
4. Anderson, James E. (2011), *Public Policymaking* (7 ed.), United States of America, Wadsworth Cengage Learning.
5. Arteaga Botello, Nelson, Arzate Salgado,

- Jorge (2007), “Metodologías como estilos de cognición”, en Arzate Salgado, Jorge; Arteaga Botello, Nelson (coords.), *Metodologías cuantitativas y cualitativas en las ciencias sociales: perspectivas y experiencias*, México, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, M. A. Porrúa.
6. Ayuntamiento de Toluca (2013), *Plan de desarrollo municipal de Toluca 2013-2015*, en Gaceta Municipal Especial 22 de marzo de 2013.
 7. Bobes León, Velia Cecilia (2001), “Buscando al actor: La intervención sociológica”, en Tarres, María Luisa (coord.), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, El Colegio de México, M.A. Porrúa.
 8. Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, Baptista Lucio, Pilar, (2004), *Metodología de la Investigación* (3 ed.). Toluca, México, Mc Graw-Hill.
 9. Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2. México, CIDE.
 10. Cardozo Brum, Myriam Irma (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, M. A. Porrúa.
 11. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2003), *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*, en <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm>, consultado el 03 de junio de 2015.
 12. Gobierno del Estado de México (2005), *Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca*, en http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes_regionales/prduvt/Doc%20PRDUVT.pdf, consultado el 03 de junio de 2015.
 13. Gobierno del Estado de México (2012), *Programa de regulación de la tenencia de la tierra 2012*, Gobierno del Estado de México.
 14. Mejía Lira, José (1996), “Evaluación de Políticas Públicas”, en Merino, Mauricio (coord.), *Política Pública y Gobierno Local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
 15. Portilla Marcial, Octavio C., Arzate Salgado, Jorge (2006), “Evaluación cualitativa del programa de asistencia alimentaria a menores escolares en la ciudad de Toluca”, en Arzate Salgado, Jorge, Trejo Sánchez, José A. (coords.), *Desigualdad, ciudadanía y evaluación cualitativa de políticas sociales en el valle de Toluca*, México, UAEM, Bonobos Editores.
 16. Reboloso, Enrique, Fernández-Ramírez, Baltasar, Cantón, Pilar (2008), *Evaluación de programas de intervención social*, España, Editorial Síntesis, S.A.
 17. Strauss, A., Corbin, J. (2002), *Bases de la Investigación Cualitativa, Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Colombia, Universidad de Antioquía.
 18. Trinidad Requena, Antonio, Carrera Planes, Virginia, Soriano Miras, Rosa M. (2006), *Teoría Fundamentada “Grounded Theory” La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional*, en Colección Cuadernos Metodológicos, núm. 37, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.
 19. Uvalle, Ricardo (2006), “Las Políticas Públicas en el Gobierno de la Democracia”,

en León, J., Mora, S. (coords.), *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, México, UNAM.

20. Vela Peón, Fortino (2001), “Un acto metodológico básico de la investigación

social: la entrevista cualitativa”, en Tarrés, María Luisa (coord.), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, El Colegio de México, M.A. Porrúa.