



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLÁN"

Simplificación Administrativa
en el municipio de Naucalpan de Juárez,
2000-2003.

TESIS

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presenta:

Rosa Angélica Vargas Riveroll

Asesor: Dr. Eduardo Torres Espinosa

Diciembre de 2005

0351460





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias

Esta tesis representa el esfuerzo que durante mi carrera tuve que hacer con la finalidad de terminar mi licenciatura. En realidad significa el paso más difícil y el reto a vencer más inmediato para conseguir la titulación. Por otro lado, desde mi formación en las aulas, siempre tuve la visión de que era importante concluir bien algo que se inicia, y hoy es el momento de lograr una meta profesional más.

Dedico esta tesis a mis padres el Sr. Tomas Vargas Arredondo y la Sra. Teresa Riverol López, a mis hermanos Gabriela, Alicia y Vicente, pues sin ellos no habría sido posible tener el aliento necesario para continuar y no claudicar, ellos significan el principal motivo porque luchar y lograr un mejor bienestar.

Mi más sincero agradecimiento y afecto por el apoyo, dedicación y paciencia que tuvo a lo largo de la realización de este trabajo a mi asesora el Dr. Eduardo Torres Espinosa, que no sólo me apoyo como a una tesista más, sino que mostró real interés en mi tema y de el siempre recibí la comprensión necesaria para nunca dejar de trabajar en mi proyecto, y dedicarle a mi tesis así fuera el poco tiempo del que dispusiera. Agregó que fue inspiración para mí su sentido de dedicación hacia los jóvenes que asesora continuamente y darme cuenta que la labor de un catedrático de su nivel nunca termina.

Este esfuerzo fue posible además, gracias a mis profesores que hicieron posible ser la persona que hoy soy y que siente la necesidad de retribuir sus servicios a la sociedad, especialmente a los profesores: Manuel Martínez Justo, Roldan López Cevallos, Agustín Gómez Cárdenas, Junco Rey Maria Elena, Adalberto López López, Francisco Casanova Álvarez, Amada López Tamanaja, Aldave Pérez Francisco, Carlos Núñez, y a todos los demás que en gran medida también contribuyeron a mi formación profesional.

Asimismo hago un especial reconocimiento a las observaciones tan atinadas y oportunas de mis sinodales, las cuales contribuyeron a enriquecer y mejorar esta investigación. A los profesores: Catalina Solís Diego, Juan Torres Lovera, José Albino Hernández Escobedo y Enrique Bailleres Helguera, muchas gracias.

Agradezco también al gobierno 2000-2003 del municipio de Naucalpan de Juárez por el apoyo e información proporcionada para la elaboración de esta tesis, especialmente a la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa, por su disposición y compromiso con esta investigación.

Finalmente agradezco a todas y cada una de las personas que de manera directa colaboraron con la realización de este trabajo, por su apoyo, ayuda, confianza, consejos y sobre todo por la valiosa amistad que me han brindado, y que siempre considerare parte importante de mi vida. Gracias compañeros de seminario, profesores y amigos en general sus observaciones fueron clave en la realización de esta tesis.

Rosa Angélica Vargas Riveroll

Diciembre 2005

Índice

Lista de cuadros y figuras.....	5
Introducción.....	7
Capítulo I Marco de referencia de la Modernización Administrativa Municipal en México	
1.1 Modernización administrativa en México.....	16
1.2 Modernización administrativa municipal.....	25
1.3 La simplificación administrativa para la modernización.....	31
1.4 Simplificación administrativa en el Estado de México.....	35
1.5 Simplificación administrativa municipal.....	37
Capítulo II Modernización de la Administración Pública en el Municipio de Naucalpan	
2.1 Escenario actual del municipio.....	42
2.2 Situación política y administrativa.....	50
2.3 Programa de modernización administrativa en Naucalpan 2000-2003..	57
2.4 Avances del programa de modernización administrativa.....	63
Capítulo III La experiencia de Simplificación Administrativa en Naucalpan. El proyecto <i>Tramita Fácil</i>	
3.1 Base jurídico-política de <i>Tramita Fácil</i>	67
3.2 Objetivos y líneas de acción de <i>Tramita Fácil</i>	72
3.3 El proceso de simplificación de trámites y servicios.....	79
3.4 El control y seguimiento de la simplificación administrativa.....	87

Capítulo IV Alcances y limitaciones de la Simplificación Administrativa en Naucalpan

4.1 Crítica al proceso de simplificación administrativa.....	92
4.2 Alcances de la simplificación administrativa.....	97
4.3 Limitaciones de la simplificación administrativa.....	100
4.4 Resistencia al cambio organizacional.....	109
4.5 Prospectiva de la simplificación administrativa en Naucalpan.....	114
Conclusiones	118
Glosario	123
Anexos	132
Bibliografía	146

Lista de cuadros y figuras

Cuadros

Cuadro 1.1	Niveles de análisis en la modernización de la administración pública.....	20
Cuadro 1.3	Niveles de profundidad de las innovaciones en la gestión pública.....	22
Cuadro 1.6	Municipios que aplican el Registro Municipal de Trámites Empresariales (RMTE).....	41
Cuadro 2.2	Comparativo de PIB per cápita entre municipios seleccionados	47
Cuadro 2.3	Captación tradicional de la banca comercial por municipio con respecto al Estado de México.....	48
Cuadro 2.5	Trabajadores del Ayuntamiento de Naucalpan.....	54
Cuadro 2.6	Comparativo ingresos y egresos Naucalpan 2001.....	55
Cuadro 3.3	Trámites y servicios que se ofrecen a la ciudadanía.....	75
Cuadro 3.5	Vertientes principales del proyecto <i>Tramita Fácil</i>	77
Cuadro 3.8	Símbolos de la norma ANSI para elaborar diagramas de flujo..	84
Cuadro 3.10	Descripción del procedimiento de pago de tiempo extra.....	86
Cuadro 3.11	Integrantes del comité y sus roles de trabajo.....	87

Figuras

Figura 1.2	Estrategia para la inducción del proceso modernizador.....	21
Figura 1.4	Niveles de modernización de las administraciones municipales.	27
Figura 1.5	Bases e instrumentos de la administración pública municipal....	28
Figura 2.1	Población ocupada por sector económico en Naucalpan.....	46
Figura 2.4	Estructura orgánica del ayuntamiento de Naucalpan.....	53
Figura 2.7	Sistema de Control de Gestión Municipal.....	62
Figura 2.8	Organigrama de la Contraloría Interna Municipal.....	66
Figura 3.1	Fundamento del manual del ciudadano.....	69

Figura 3.2	Objetivos del manual del ciudadano.....	72
Figura 3.4	Esquema de servicio del proyecto <i>Tramita Fácil</i>	76
Figura 3.6	Prioridades para llevar a cabo el Proceso de Revisión de Trámites y Servicios.....	81
Figura 3.7	Modelo general de análisis de procesos.....	82
Figura 3.9	Procedimiento diagramado para ser analizado por el Comité de Modernización y Simplificación Administrativa.....	85
Figura 3.12	Indicadores de evaluación de los trámites y servicios.....	89
Figura 3.13	Esquema de trabajo del comité de Modernización y Simplificación Administrativa en Naucalpan.....	90
Figura 4.1	Modelo tradicional de planeación a largo plazo.....	93
Figura 4.2	Modelo de planeación estratégica.....	101

Introducción

El Estado contemporáneo, como lo plantea Wolfe, se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad¹. El cambio en los escenarios políticos ha originado la constante reconfiguración de los gobiernos, ante esto, la sociedad está cada vez más convencida de que el Estado debe cumplir con sus obligaciones y funciones conferidas. Dada esta transición política, la modernización de la Administración Pública es un tema surge como alternativa ante la "crisis de legitimidad" ² que prevalece en el Estado Mexicano.

La modernización administrativa o mejora de la gestión pública, en la actualidad es un tema vigente en las agendas de las dependencias y entidades de la administración pública federal. A nivel estatal ha logrado ser considerada como herramienta importante para la legitimación de los gobiernos locales y por lo tanto de gobernabilidad; para cambiar la imagen que existe en los municipios de corrupción, ineficacia y lentitud.

Una parte de la modernización administrativa es la simplificación administrativa que trasladada al ámbito municipal, retoma auge recientemente en los municipios del Estado de México, con la intención de ajustarse a las condiciones cambiantes del entorno y para fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno frente a las exigencias de la sociedad.

¹ Citado por Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público: El cambio en la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1995, p.11.

² "Por crisis de legitimidad se entiende a la crisis que existe actualmente en la relación estado sociedad, siendo la administración pública el puente responsable de dicha relación." *Ibidem.*, p.18.

La modernización administrativa es un tema de interés tanto en la Administración Pública como en la ciencia política. En la primera ofrece la mejora del aparato estatal, desde tres dimensiones: la eficacia, la eficiencia y la legitimidad.³ El propósito es modificar las estructuras organizacionales a partir de sus funciones, procedimientos, normatividad y diseños estructurales, y de cambiar las actitudes y comportamientos de los servidores públicos, introduciendo nuevas técnicas que simplifiquen a la administración pública.

Sobre esto, la simplificación administrativa contribuye en la elaboración de procedimientos y en la implementación de mecanismos de control y evaluación apegados más a un análisis y estudio dejando atrás las viejas prácticas guiadas por gente poco especializada, carente de un perfil de administrador público profesional. Además tiene como finalidad primordial, el proponer métodos y técnicas para ayudar a agilizar y simplificar los trámites y servicios que los ciudadanos efectúan.

O bien, desde el punto de vista de la ciencia política, la simplificación administrativa para la modernización aporta mejores mecanismos de actuación de los servidores públicos. Esta mejora se manifiesta; en la toma de decisiones, en las relaciones del sistema político, en las estructuras de poder y en los avances del proceso de descentralización, que hasta ahora concentraba estos aspectos.

Sin embargo, sería pertinente preguntarse ¿sí en el actual gobierno municipal de Naucalpan se han generado las condiciones políticas, y organizacionales para que la simplificación administrativa mejore la capacidad de administración, la prestación de servicios y la ejecución de proyectos en los distintos órdenes del gobierno municipal? que plantea el nuevo federalismo, para lograr un cambio estructural en la administración pública municipal, lo cual se traduce en una mejora en la gestión.

³ Sobre los conceptos de eficacia, eficiencia y legitimidad, *cfr. Infra.* capítulo I, p. 21.

El objetivo de la presente tesis es conocer la importancia de la simplificación administrativa implementada en el municipio de Naucalpan en el periodo 2000-2003 para entenderla como parte de modernización administrativa en los municipios, y exponer cuáles son las limitaciones por las que atraviesa la administración local para incorporarla a su gestión con la intención de señalar sus puntos débiles y potencialidades que permitan una mejora en el modelo.

Al seleccionar el espacio municipal se pretende identificar que tan palpable es ante la sociedad la implementación de innovaciones administrativas, por medio de métodos y técnicas para el mejor funcionamiento del aparato administrativo, es también el nivel de gobierno en donde se atiende de manera directa las necesidades y demandas básicas de los ciudadanos en lo cotidiano. Luego entonces, las respuestas en este espacio deben ser cada vez más ágiles y eficaces, más cercanas a la sociedad; con mayor participación de ésta y dentro de un esquema de transparencia.

Elijo este tema porque es vital que la sociedad coadyuve con la administración pública municipal en la resolución de la problemática del municipio en México, así como generar propuestas de reforma desde los círculos académicos que partan del estudio y análisis de la realidad municipal observada, más que del discurso político.

La modernización administrativa en México presenta cuatro problemas fundamentales: primero, si ésta es innovadora, entonces por qué no ha logrado cambios estructurales en la Administración Pública. En el caso de México es posible que no haya sido ajustada al contexto nacional, debido a la mala costumbre de implementar modelos extranjeros inadecuados a la realidad de nuestro país.

Un segundo problema es, si el enorme aparato burocrático es el responsable del fracaso de la modernización, entonces debería cumplirse a cabalidad la simplificación administrativa, pues los procesos, estructuras y sistemas al ser reducidos se vuelven más sencillos. Esto se traduce en una mejora, pues se

agilizan y racionalizan los recursos, es decir se es más eficiente en el uso de los recursos. Sin embargo, los intereses de grupos han impedido el adelgazamiento de la estructura.

Un tercer problema es la falta de profesionalización de los servidores públicos que ocasiona ineficacia. En las secretarías y otras instancias de gobierno, el servicio civil de carrera, ha ayudado a erradicar los vicios en la selección del personal a fin de que el servidor público cuente con un perfil adecuado. No obstante, en las administraciones municipales la situación es distinta y a menudo el reclutamiento todavía se guía por compadrazgos y puestos heredados. Además las evaluaciones del desempeño permitirían erradicar este mal de las organizaciones.

El cuarto problema que presenta la modernización administrativa en la Administración Pública es la resistencia al cambio institucional es decir, existe una gran dificultad a ser aceptada al interior de la estructura de gobierno, la cual debe contrarrestarse con una nueva cultura de cambio gubernamental con el objeto de que los servidores públicos dejen viejos y obsoletos procedimientos, y adecuen los procesos de innovación a sus actividades cotidianas.

En esta investigación se parte de la hipótesis de que en Naucalpan ya se han generado las condiciones tanto políticas como organizacionales para que la simplificación administrativa mejore a la administración pública, y con la contribución del proyecto *Tramita Fácil*, dará los elementos necesarios para comprobar si efectivamente el municipio ha mejorado su gestión, en lo referente a la prestación de trámites y servicios.

Por la naturaleza de la investigación, será necesario analizar información bibliográfica, conjuntamente con documentos oficiales y contrastarlos con la legislación vigente. La información bibliográfica está integrada por libros y revistas especializadas editadas por algunas instituciones como son: el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Colegio de México (COLMEX), el Instituto de

Administración Pública del Estado de México (IAPEM), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), entre otros.

Con el propósito de conocer las estrategias que el ejecutivo tiene en materia de modernización administrativa se revisarán las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuya función ha sido instrumentar normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública, "organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa".⁴

Por otro lado los documentos oficiales a analizar serán: el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 (PED), el plan municipal de desarrollo 2000-2003 del ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, los fundamentos del programa de Modernización y Simplificación Administrativa en Naucalpan y los tres informes de gobierno de este ayuntamiento además de las estadísticas municipales editadas por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Las páginas Web, serán la principal fuente de donde se obtendrán los anteriores documentos.

El Plan Nacional de Desarrollo, como se dijo antes, es otro elemento de estudio, pues señala que "en la elaboración de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales es menester la necesidad un gobierno inteligente y capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, así

⁴ Artículo 37, *Fracción VI*, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 2003.
<http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>

como el rediseño de procesos burocráticos para dar un enfoque de calidad al ciudadano, que den pie a la innovación y creatividad gubernamental, así como la necesidad de un gobierno abierto y transparente”.⁵

Otra estrategia consiste en revisar las líneas de acción y programas del gobierno tanto estatal como federal y, en su caso, de las autoridades locales, con objeto de conocer los esfuerzos integrales y coordinados efectuados para lograr la simplificación administrativa. Por eso, se examinará el Plan Estatal de Desarrollo, mismo que tiene a la Modernización Integral de la Administración Pública como uno de sus ejes rectores de acción, y del cual se deduce el porqué de la tendencia actual de modernización administrativa en los gobiernos locales del Estado de México.

*El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, señala que “se requiere un gobierno que modernice su administración para satisfacer sus necesidades y expectativas de la población; basado en indicadores de desempeño, a partir de la desregulación, simplificación administrativa y profesionalización de los servidores públicos. Un gobierno que ofrezca una gestión pública eficiente y eficaz en las áreas sustantivas y de atención directa a la ciudadanía”.*⁶

En concordancia con los objetivos estatales, el ayuntamiento de Naucalpan contempló en su Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003 a la Modernización Integral de la Administración Pública Municipal. Es en éste punto de la investigación donde se ahondará, para conocer exhaustivamente el programa de Modernización, Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal en el periodo 2000-2003.

Finalmente, acorde a la legislación vigente para el tema de simplificación administrativa en el municipio de Naucalpan se revisarán; el Bando Municipal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica Municipal del

⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la Republica, Poder Ejecutivo Federal pp. 63-64, 144-147.

⁶ *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, pp. 15, 169-179.

Estado de México y los reglamentos de la administración pública del municipio de Naucalpan.

El contexto actual en el que se inserta la investigación es el de modernización administrativa en las gestiones locales a partir del nuevo federalismo en México, pues es a partir de allí, cuando a los municipios se les dota de mayor autonomía y designación de facultades, para autogobernarse e implementar políticas de mejora administrativa. Por otra parte, la innovación al interior del aparato administrativo municipal, ha partido de diversos modelos administrativos adaptados al contexto nacional como son: la administración para la calidad, la administración para la excelencia, el desarrollo organizacional y la reingeniería de procesos.⁷

Es necesario precisar que como el tema central de la investigación gira en torno al municipio mexicano, se entiende por municipio, municipal, y cualquier término relacionado con el municipio mexicano, al espacio de gobierno delimitado geográficamente, en el que se circunscribe la investigación y al hablar de ayuntamiento se refiere a la figura jurídica que constituye el brazo administrativo del municipio.

En la investigación se utilizará el marco teórico conceptual desarrollado por Enrique Cabrero y David Arellano, en donde distingue cuatro niveles de profundidad de las innovaciones gubernamentales: *funcional* (hacer nuevas cosas, de una nueva manera o con una nueva combinación de recursos), *estructural* (nuevas estructuras y nuevas formas organizativas), *comportamental* (nuevas actitudes, valores y arreglos) y *relacional* (nuevas formas de relación municipio sociedad).⁸

⁷ Para ampliar el tema sobre los modelos administrativos *cfr.* Colunga Dávila, Carlos, *Modelos administrativos: Ventajas y limitaciones de las técnicas y los sistemas administrativos más importantes del mundo*, Panorama, México, 1995, 175 p.

⁸ Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencias Económicas, México, 1993, vol. II, núm. 1, enero-junio, pp. 59-86.

Simultáneamente se consideran también, los niveles de análisis que Enrique Cabrero hace de la modernización administrativa colocando a la *eficiencia* en un primer nivel y entendiéndola como una situación de cambio de orientación al interior del aparato administrativo; dirigida a mejorar las estructuras organizacionales y cuyo propósito es el modificar funciones, procedimientos, normatividad y diseños estructurales. En un segundo nivel a la *eficacia* que está relacionada con los procesos decisorios, en las estructuras de poder y en el juego de intereses, aquí los cambios se proponen en la estructura normativa con el fin de alcanzar los objetivos. Un tercer nivel se relaciona con la *legitimidad* y ve a la modernización como un proceso para reestablecer el diálogo Estado-sociedad civil.⁹

El análisis de la simplificación administrativa en Naucalpan, permitirá comprobar en que nivel de modernización, se encuentra la administración pública municipal y demostrar sí se ha logrado un cambio estructural o todavía incipiente. Además, de evidenciar sí la administración municipal es eficaz, eficiente, y sí esto se traduce en una legitimidad de los funcionarios públicos, o de lo contrario detectar, cuáles han sido los obstáculos para lograrlo.

A efecto de clarificar la exposición y evitar el desfase en los argumentos de la investigación, la tesis está dividida en cuatro capítulos. En el primero se trata de explicar que es modernización administrativa antes de abordar a la simplificación administrativa, con el fin de entender a ésta como uno de los cursos de acción para modernizar a la administración pública.

Asimismo, se hace referencia al cómo, por qué y para qué se realiza la simplificación administrativa, para ello se contemplan; algunas generalidades sobre la evolución que ha tenido la simplificación en México al insertarse en los ámbitos nacional y estatal; así como los aspectos técnicos y metodológicos - estructurados

⁹ Citado por Culebro E. Jorge, en Arellano Gault, David, Cabrero Mendoza, Enrique, y del Castillo, Arturo, (coords.), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa, México, 2000, Colección las Ciencias Sociales, p. 172.

en las administraciones locales- para la formulación y evaluación de los programas de simplificación.

En el segundo capítulo, se presenta un análisis-diagnóstico de la realidad municipal de Naucalpan, en él se destacan los viejos y nuevos problemas en la administración municipal que proporcionará el enfoque de modernización administrativa propuesto por la administración 2000-2003 del ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. También se mencionan algunos avances conseguidos durante esta administración en materia de modernización y simplificación administrativa.

En el capítulo tercero, se explica en qué consiste el proceso de simplificación administrativa en el municipio de Naucalpan, específicamente la aplicación del proyecto *Tramita Fácil*, cuya finalidad es hacer más ágiles y eficientes los trámites y servicios, no sin antes abordar su base política y jurídica, sus objetivos y características.

En el capítulo cuarto, se hace una crítica al proyecto de simplificación administrativa llamado *Tramita Fácil* con el fin de evidenciar las limitaciones y deficiencias y alcances presentados por la simplificación administrativa, además se exponen algunas reflexiones en torno a la problemática para modernizar la gestión y la resistencia al cambio organizacional que aún impera en la administración pública municipal de Naucalpan. Finalizaremos esta investigación con las conclusiones y recomendaciones que debiera seguir el municipio para mejorar su modelo de simplificación.

Capítulo I Marco de referencia de la modernización administrativa municipal en México.

En este capítulo se desarrolla el concepto de modernización administrativa aproximándola al nivel de gobierno municipal, enseguida se hace referencia al cómo, por qué y para qué se lleva a cabo la simplificación administrativa. Asimismo, se hace un breve recorrido histórico relativo a la evolución que ha alcanzado la simplificación en México al insertarse en los ámbitos nacional y estatal. Por último, se describen algunos aspectos tanto técnicos como metodológicos, que han aplicado las administraciones locales del Estado de México para la formulación y evaluación de programas de modernización y simplificación administrativa.

1.1 Modernización administrativa en México

La modernización en la administración pública mexicana, ha sido tema recurrente, en los tres niveles de gobierno, -federal, estatal y municipal- como una herramienta para cambiar la imagen que existe en el gobierno de corrupción, ineficacia y lentitud, siendo éste término actualmente, ya un recurso desgastado y ambiguo.

No sólo, resulta compleja la concepción de modernización administrativa,¹⁰ sino también, entender su significado, pues éste involucra aspectos como; el cambio, la mejora, la innovación, la transformación y la adaptación. Además ésta es aplicada tanto a procedimientos, funciones, fines, estructura, normatividad, entre otros, es por eso, necesario definirla y precisar su acepción.

¹⁰ La modernización administrativa, se define como "el proceso democrático de transformación institucional, con el que se busca adecuar las características estructurales y operativas de las dependencias y entidades a los nuevos objetivos, prioridades, estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Citado por Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México; Propuesta para explicar los cambios en la administración Pública, 1940-1990*, Instituto Nacional de Administración Pública, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1993, p. 140.

La palabra moderno proviene del latín *modernus*, y se refiere a "lo que existe desde hace poco tiempo", es decir algo nuevo o reciente.¹¹ Es la existencia de una polaridad entre lo viejo y lo nuevo, implica también una contraposición en el orden de las costumbres sociales pasadas y las costumbres sociales vigentes actuales. La modernización significa la acción operativa de dar forma o aspecto moderno a las cosas antiguas. Para David Apter "Ser moderno significa ver la vida como un conjunto de alternativas, preferencias y opciones".¹²

De acuerdo con Castelazo, el concepto genérico de modernización es aquel que se refiere "al proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en la esfera política, económica y social para adecuarlos a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades".¹³ En éste sentido, la modernización es entendida como un proceso continuo de cambio social inducido desde la sociedad a partir de un modelo nuevo que sustituye a otro anterior. Por consiguiente, el concepto de modernización es utilizado para referirse a los cambios propuestos para mejorar y/o eficientar.

Por otra parte, para Roberto Avalos hablar de una reforma es, "hacer referencia a un conjunto de adecuaciones, modificaciones, simplificaciones, y otros cambios que conducen a una adaptación",¹⁴ sobre esto, la presente investigación tiene como eje central evidenciar sólo los problemas administrativos, los cuales forman parte de la reforma del Estado, concretamente, las estrategias que los municipios mexicanos tienen para fortalecer y mejorar en lo administrativo.

¹¹ Diccionario de la Lengua Española, *Real Academia Española* © Todos los derechos reservados, Vigésima segunda edición. <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

¹² Apter, David Ernest, *Política de la modernización*, trad. de Enrique Molina de Vedia y Sara María Llosa de Molina, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1972, Biblioteca de Economía, Política, Sociedad, Serie mayor; 5, p.27.

¹³ Castelazo, José Rafael, *Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990, Serie Cuadernos de Análisis Político y Administrativo, núm. 16. p. 9.

¹⁴ Avalos Aguilar, Roberto, "La crisis de la administración pública y su relación con la caída de paradigmas: En busca de un nuevo paradigma", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994, núm. 86, pp.143-154.

El concepto de reforma en la administración pública fue usado primeramente para impulsar el desarrollo. La reforma del gobierno es una parte de la reforma del Estado, en ella se ubican el redimensionamiento de la administración pública o su modernización, dado que se concibe a ésta como un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad.¹⁵

Así, la modernización administrativa, ha sido concepto equivalente para referir procedimientos administrativos y la simplificación de los mismos, al mismo tiempo en la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir al replanteamiento de los fines esenciales del Estado,¹⁶ para clarificar su connotación y contenido en éste estudio se empleará la definición construida por Enrique Cabrero sobre modernización.

La modernización concebida como un conjunto de medidas orientadas hacia la refuncionalización del aparato estatal es ideada desde dos distintos niveles de análisis de la modernización administrativa; en primer nivel la eficiencia, cuyo propósito es modificar las estructuras organizacionales a partir de sus funciones, procedimientos, normatividad y diseños estructurales; en segundo nivel la eficacia, cuyo interés reside en los procesos decisorios, en las estructuras de poder y el juego de intereses.¹⁷

La eficiencia se traduce como productividad: es mejorar las cosas, en menor tiempo y con menos gasto de recursos, exige de la capacitación permanente de los servidores públicos. Es cuando al interior de la organización todos saben lo que tienen que hacer todos, se simplifican y transparentan los procedimientos, emerge

¹⁵ "Dentro de la reforma del Estado, de la reforma del gobierno, corresponde a la administración pública introducir formas innovadoras de organización, nuevos modelos de gestión, que mejoren estructuras, métodos y sistemas, que optimicen recursos y respondan con eficacia y prontitud a las demandas sociales", citado por Uvalle Berrones, en Velasco Monroy, Santiago Germán, "Las administraciones públicas locales en México frente al próximo siglo. Una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, núm. 63, agosto, p.11.

¹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, nota 1, p. 18.

¹⁷ Citado por Cabrero en, Avalos Aguilar, Roberto, "Innovación de la gestión pública". *Gestión y Estrategia*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1994, núm. 8, pp. 15-16.

el espíritu de institución, se reflexiona la importancia del trabajo en equipo, y la corrupción se minimiza.¹⁸

Entre tanto, la eficacia es lograr resultados, alcanzar los objetivos. Se es eficaz cuando se cumple. El mejor control de la eficacia lo encontramos en un buen plan de gobierno con programas sectoriales, territoriales, espaciales, sustentados en objetivos y metas; los cuales se miden por los resultados obtenidos.¹⁹ El avance de los objetivos y metas se manifiesta tanto cualitativamente como cuantitativamente, es decir, por medio de dos indicadores el de calidad y el de cantidad.

Al conjugarse la eficacia y la eficiencia se distingue a la modernización administrativa desde un tercer nivel de análisis; la legitimidad, entendida como la capacidad de lograr que las expectativas de la sociedad sean cumplidas cabalmente por el Estado, a través de la función pública. En consecuencia, una de las finalidades esenciales del gobierno es la preservación de la legitimidad.²⁰

Distingase el legítimo acceso al poder mediante el voto y la legitimación en el mismo a través del desempeño cotidiano en el cargo público. La forma de legitimar la función pública desde el poder, significa poner atención en dos aspectos íntimamente relacionados pero diferenciados en sus métodos y procedimientos específicos: la eficacia y la eficiencia.²¹

¹⁸ García Guzmán, Ricardo, *Calidad y transparencia en la atención ciudadana: un reto en el Estado de Veracruz*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, p. 9.

¹⁹ *Cfr.*, Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, nota 1, p. 21.

²⁰ "El gobierno en las sociedades que se modernizan trata de lograr las máximas satisfacciones para el mayor número de sus miembros, con en propósito de engendrar el poder de modernizar, limitado, a su vez, por la necesidad de mantener su lealtad y de legitimar las acciones", Apter, David Ernest, *op. cit.*, nota 12, pp. 190 y 199.

²¹ Castelazo, José Rafael, *La legitimidad política de la función pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 -9 de noviembre de 2001, p. 5.

En el cuadro 1.1, se muestra una síntesis de los tres niveles de análisis de la modernización administrativa; en él se plasman las demandas principales de la sociedad hacia la gestión pública, el objetivo de cada uno de estos niveles y el nivel jerárquico en el cual inducir estas mejoras dentro de las organizaciones.

Cuadro 1.1

Niveles de análisis en la modernización de la Administración Pública

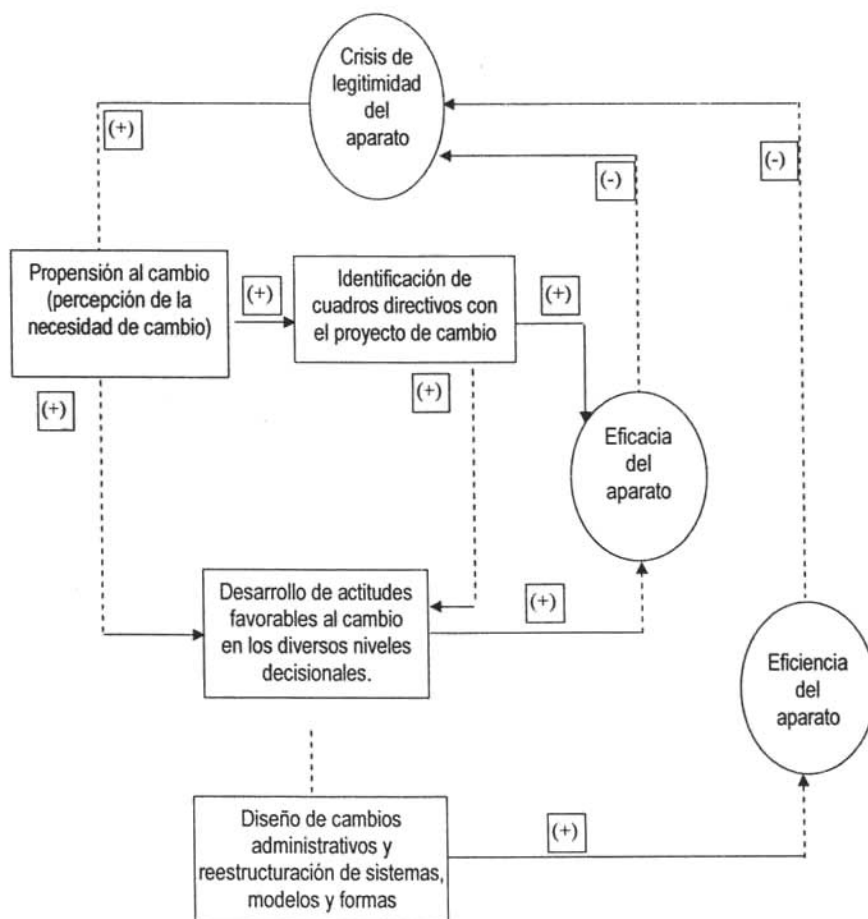
Demandas	Objetivo	Nivel Jerárquico
<p>EFICIENCIA</p> <p>Es el uso racional de los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros, así como su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables.</p>	<p>Maximización de los recursos disponibles (<i>ya que actualmente es necesario un adecuado uso de los recursos, pues estos son escasos debido a las crisis económicas</i>) y adelgazamiento del aparato.</p>	<p>El nivel jerárquico en el que se implementará este cambio es en el nivel OPERATIVO.</p>
<p>EFICACIA</p> <p>Demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos propios del sistema. Además es el eje sustantivo del cambio organizacional.</p>	<p>Funcionalidad del aparato público, por medio del cambio organizacional para generar una identidad y desregulación organizacional.</p>	<p>Aquí el cambio se implementará en el nivel MEDIO.</p>
<p>LEGITIMIDAD</p> <p>Mejorar la capacidad de la organización pública para dar respuesta a la sociedad ante un ambiente turbulento, buscando nuevas formas de diálogo, la comunicación, concertación y participación.</p>	<p>Reestablecer formas de interlocución Estado – sociedad para recuperar la credibilidad en las instituciones.</p>	<p>El cambio se origina en el nivel jerárquico de los ALTOS MANDOS.</p>

Fuente: Elaboración propia, con información de Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público, el cambio en la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1995, p. 19-23.

El planteamiento anterior es una estrategia para la modernización, en la que el cambio organizacional debiera pasar por una transformación, rediseño y configuración de sus estructuras organizacionales a fin de modificar las formas de interlocución Estado-sociedad. El funcionario público constituye un elemento indispensable para generar dicho cambio en toda la pirámide organizacional. Por

consiguiente, el cambio de cultura es ineludible, para que se generen las condiciones de mejora en la gestión pública.²² La dinámica inductiva del proceso modernizador se representa de la siguiente manera:

Figura 1.2
Estrategia para la inducción del proceso modernizador



(+) Relación directa
(-) Relación inversa

Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público, El cambio en la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1995, p. 27.

²² Avalos Aguilar, Roberto, *op. cit.*, nota 17, p. 15,16.

Ante la crisis de legitimidad del aparato, los cuestionamientos de la sociedad surgen, esto induce la propensión al cambio y la identificación de la cúpula gubernamental de la necesidad por mantener su poder. Los altos cuadros serán la vía de inducción de actividades favorables en todo el aparato. Posteriormente dichos cambios llegaran hasta un nivel operativo, para el diseño de nuevos sistemas administrativos, los cuales requieren del sustento de mandos medios y superiores, para tener un efecto favorable dentro del aparato. Finalmente, al incrementarse la eficiencia y eficacia del aparato, en el mediano plazo, se logrará una recuperación paulatina de la legitimidad, en la acción político-administrativa del Estado.²³

Por otra parte, los cambios en la gestión pública, se interpretan también, conforme al nivel de profundidad que han logrado las innovaciones al interior del aparato administrativo. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de estos niveles de innovación y, a que se refieren cada uno de ellos.

Cuadro 1.3

Niveles de profundidad de las innovaciones en la gestión pública

Funcional	Estructural	Comportamental	Relacional
Mejoramiento del proceso administrativo y en el uso de los recursos.	Reformas administrativas, que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales.	Nuevas aptitudes, actitudes y valores. Es el reconocimiento a la tendencia al conflicto.	Nuevas formas de relación: organización-sociedad: Aquí se destacan las formas de interlocución de la organización con su entorno.

Fuente: Elaboración propia, con información de Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1993, vol. II, núm. 1, enero-junio, pp. 59-86.

El nivel funcional de innovación "es hacer nuevas cosas"; el nivel estructural de innovación, se refiere a las nuevas formas organizativas, es decir nuevas articulaciones de los elementos de la organización; el nivel comportamental de innovación son las expectativas individuales, modificación de patrones de conducta,

²³ Cfr., Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, nota 1, p. 26-28.

alianzas y el nivel relacional de innovación se caracteriza por las complejas vinculaciones entre contexto y organización.²⁴

Evolución histórica de la modernización administrativa

La modernización administrativa aparece en nuestro país a partir de los setenta, con la creación de la Contraloría General, luego del compromiso político-administrativo que establece el gobierno con la finalidad de introducir reformas a la estructura orgánica y funcional del Poder Ejecutivo para volver más ágil y expedito el servicio público, y sobre todo, ejercer las funciones de evaluación y control hacia el interior del aparato estatal y de los organismos descentralizados.

Aunque, está alcanza su auge en la década de los ochentas con el gobierno de Miguel de la Madrid. Es allí, cuando se inician algunos procesos de reestructuración sistémica que gestarían cambios constitucionales en el ámbito del "federalismo mexicano". Estas concepciones de cambio, aparecen claramente en los planteamientos de su gobierno, en donde hacía clara la necesidad de eficientar y flexibilizar a la administración pública, además de fortalecer la función social del Estado, así como mejorar su capacidad de servicio.

En dicho sexenio, en materia de planeación y programación, se fortalecen los "COPLADES" (Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal) y los "COPLADEMS" (Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal) estableciéndose como las instancias únicas de coordinación, de acciones entre la federación y los estados, o los municipios.²⁵ Estos cambios sólo fueron aparentes, pues el artículo 25 constitucional, asignó al Estado (central) funciones de dirección y coordinación en el desarrollo regional, así como la regulación, protección y promoción de todas las actividades económicas que involucrasen el interés público,

²⁴ Arellano Gault, David, Cabrero Mendoza, Enrique, y del Castillo, Arturo, (coords.), *op. cit.*, nota 9, pp. 285-286.

²⁵ De la Cruz, Carlos, *El federalismo mexicano en el contexto de la transición*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, pp. 9-2.

mientras que, el artículo 26 constitucional otorgó a los estados la posibilidad de coparticipar en la formulación del Programa Nacional de Desarrollo.

Más adelante, durante el sexenio de Salinas de Gortari, los pocos esfuerzos de modernización se paralizaron, debido al tipo de presidencialismo absoluto que se ejercía. Ante tal situación política, el control económico y la toma de decisiones se centralizaron a un estilo más utilitarista, transfiriéndose tan sólo la ejecución de los programas, bajo las directrices tecnocráticas del centro.

Ernesto Zedillo, por su parte recupera el federalismo como la base de su proyecto para reformar el sistema organizativo del Estado mexicano. En su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 proponía el "Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000", basado en el modelo del "*New Federalism*"²⁶ propuesto originalmente por Richard Nixon y que es vivificado por la administración de Ronald Reagan en la década de los ochentas.²⁷

Esta versión mexicana del "Nuevo Federalismo" retoma la ideología del neoliberalismo norteamericano e intenta ejecutar la devolución competencial en áreas de ejecución programática con la intención expresa de eficientar ciertos programas; así como la sustitución de subvenciones federales complejas, por subvenciones federales sencillas.²⁸ Pero, un error del "Nuevo Federalismo" zedillista, fue percibir la descentralización como federalismo.

²⁶ El "*new federalism*" pretendía alcanzar varias metas interrelacionadas: disminución drástica en el papel intergubernamental del poder federal por medio de cortes presupuestarios y reducción masiva de la ayuda federal; descongestión de las funciones federales por medio de la eliminación o consolidación de programas de asistencia federal; devolución de responsabilidades programáticas a los estados y poderes locales, acompañada de los necesarios recursos financieros; y una importante actividad de desregulación, es decir, de eliminación de reglas y restricciones dictadas e impuestas por el poder federal. en, López Aranguren, Eduardo, "Modelos de relaciones entre poderes", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, España, 1999, núm. 104, abril-junio, p. 21.

²⁷ Cfr. Reagan, Michael, et al, *The New Federalism*, Oxford University Press, New York, 1981.

²⁸ Cfr. Martínez M. Pedro, "Federalismo y Descentralización Contemporáneos" Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, *Gestión y Estrategia*, México. 1997, núm.11-12 Número doble enero-diciembre.

Por lo tanto, su construcción no generó una actuación verdaderamente federalista, ya que sólo desarrolló la transformación de los estados y municipios en meros brazos ejecutores de sus propias políticas deliberadas, inhibiendo, con ello, el verdadero autogobierno en términos programáticos, regulativos e inclusive económicos. En pocas palabras el Estado central seguía manteniendo el control económico y programático, y los estados sólo ejecutaban.²⁹

1.2 Modernización administrativa municipal

Es hasta la aparición del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, cuando la modernización administrativa alcanza el nivel municipal. A partir de entonces, los municipios se convierten en ejes centrales del desarrollo nacional y se colocan en la mira de especialistas en Administración Pública, con la finalidad de implementar nuevas técnicas para mejorar a la administración pública local desde dos dimensiones la eficiencia y la eficacia.

La reforma del Estado mexicano y de la modernización de la Administración Pública tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales y municipales, ha sido una constante de los gobiernos mexicanos "desde la república restaurada hasta nuestros días". Sin embargo, es en las últimas dos décadas cuando éste proceso toma auge, y la discusión se amplía teniendo como punto de partida el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.³⁰

Aunada a la visión del nuevo federalismo recién incorporado en México, la modernización en el ámbito municipal comienza a ser considerada importante, ya que a estos entes locales se les dota de mayor autonomía para la toma de

²⁹ Esta visión de federalismo es errónea, pues olvida que el federalismo es autogobierno más gobierno compartido, por lo que la funcionalidad de la descentralización aplicada en el contexto de la gobernabilidad pretendida se sigue viendo nublada por la deslegitimación intrínseca de los proyectos, ya que se siguen diseñando y controlando desde el centro, lo que conlleva que la sociedad los siga percibiendo lejanos a sus pretensiones. Por otra parte, la eficacia sigue limitada a controles burocráticos inflexibles, lo que pone en entredicho el paradigma de la "Nueva Gestión Pública", Cfr. Bozeman, Barry, *La gestión pública su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

³⁰ Vargas Torres, Rauli, "Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa", *Revista del IAPEM, Administración pública e innovación jurídico financiera*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1999, núm. 43, julio-septiembre, p. 119.

decisiones y la descentralización de funciones, es además, cuando los programas de simplificación se extienden a los estados y municipios.

El régimen o sistema federal de gobierno, se entiende como la organización política que engloba a los individuos y a las instituciones dentro de un marco normativo de grado constitucional, en el cual se sujetan formalmente a un sistema de autogobierno y gobierno compartido que funciona mediante la distribución "no-centralizada" del poder en varios centros, que se equilibran y autorregulan de forma horizontal complementándose subsidiariamente de forma vertical, y donde, además, la actuación y método de quienes ostentan el poder debe darse estrictamente dentro de los cauces constitucionales.³¹

Precisamente éste cambio reciente en el entorno político, ha fortalecido al municipio en su administración pública, pues al municipio se le otorgó la responsabilidad de planear, conducir, coordinar y orientar las acciones y programas para satisfacer las demandas de su población, así como sentar los lineamientos que promuevan su crecimiento y desarrollo integral. Además ha generado una mayor conciencia en la sociedad acerca del papel que tiene el gobierno para responder a sus demandas y exigencias.

No obstante, hacía falta que las administraciones locales dirigieran sus acciones hacia la revisión de sus procedimientos internos, que ayudaran a superar y revertir las tendencias e inercias que existían en la multiplicidad y complejidad de los trámites y gestiones públicas, para eliminar el gran número de instancias de revisión, autorización y control, las cuales provocaban pérdida de tiempo, energía y recursos. Es decir, una renovación que diseñará procedimientos sencillos, ágiles y oportunos, eliminando instancias de gestión innecesarias.

La modernización de la administración municipal debe partir de un concepto estratégico de cambio integral, gradual y permanente de sus estructuras, de su funcionamiento y de sus recursos humanos, que propicie un cambio de cultura administrativa, centrándolo en la consecución de resultados y en el equilibrio de la relación costo-beneficio.³²

³¹ De la Cruz, Carlos, *op. cit.*, nota 25, p. 8.

³² Gutiérrez Gonzáles, Rosa Imelda, y Maya Contreras, María de Lourdes, *Modernización de la administración pública municipal*, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, México, 1996, p. 27.

En consecuencia los gobiernos municipales en México, debían incorporar nuevas técnicas que identificarán los problemas, establecieran mecanismos de actuación y valorarán la efectividad y los resultados obtenidos, asegurándose que las decisiones a implementar fueran eficaces para atender los requerimientos de las diferentes esferas de la sociedad.

De acuerdo con Rosa Imelda Gutiérrez, a partir de un análisis interno diagnóstico-municipal, se identifican los problemas que impiden el funcionamiento del sistema institucional, lo que ayuda a determinar en las administraciones locales el grado de desarrollo que éstas tienen, con respecto a los mecanismos necesarios de introducir o reforzar en el marco del proceso modernizador.

Figura 1.4

Niveles de Modernización de las Administraciones Municipales



Fuente: Gutiérrez Gonzáles, Rosa Imelda, y Maya Contreras, María de Lourdes, *Modernización de la administración pública municipal*, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, México, 1996, p. 55.

En el nivel primario, se encuentran aquellos gobiernos locales que utilizan el modelo tradicional de administración; en el nivel subdesarrollado se hallan aquellos que han logrado un cambio incipiente de modernización; el nivel de desarrollo están los que se encuentran en un proceso de transformación y el nivel desarrollado son los gobiernos municipales en los que existe un grado de involucramiento por parte de la sociedad civil en las acciones gubernamentales.³³

Los gobiernos locales que alcanzan el nivel de desarrollo, se caracterizan por tener un proceso efectivo de planeación-evaluación y por la funcionalidad de la estructura administrativa y los sistemas de trabajo, así como por el alto grado de

³³ *Ibidem.*, p. 56.

desempeño y profesionalización del personal en el servicio público. Pero en el caso de México, las desigualdades económicas, políticas y sociales han restringido el avance de este proceso.

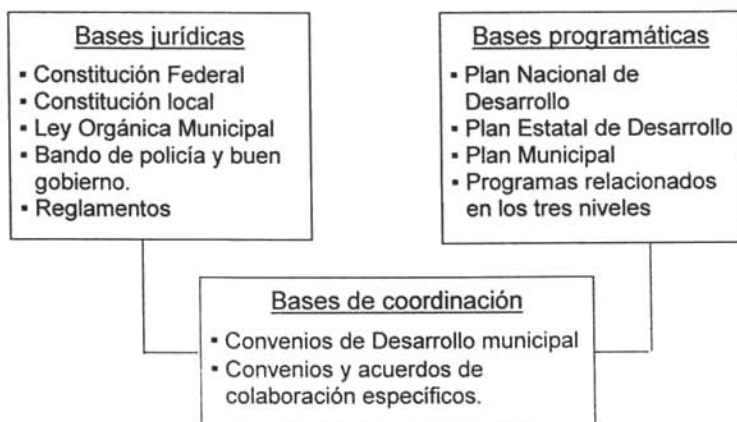
Normatividad, funcionamiento y estructura del municipio en México

Al gobierno local en México se le denomina municipio, mismo que constituye a su vez el nivel de gobierno donde la interacción entre Estado y sociedad ocurre de manera cotidiana, para el ejercicio de sus funciones el municipio se apoya en el ayuntamiento, pues es el ente encargado de la administración pública, es decir, es el brazo administrativo responsable de todas las acciones de gobierno.

El ayuntamiento posee facultades y obligaciones expresadas en leyes y reglamentos, establecidas con el fin de que el municipio realice su trabajo en correspondencia con los planes y programas federales y/o estatales. En la figura 1.5 se muestra el marco sintetizado de las bases aplicadas al municipio, clasificadas en tres grupos: las bases jurídicas, las bases programáticas y las bases de coordinación.

Figura 1.5

Bases e instrumentos de la administración pública municipal



Fuente: García del Castillo, Rodolfo, *Los municipios en México, los retos ante el futuro*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa, México, 1999, Colección las Ciencias Sociales, p. 50.

En la figura anterior, se distingue a la constitución como una de las bases jurídicas fundamentales del régimen municipal en México, el cual se sustenta en el artículo 115. Entre los puntos que destaca este artículo son los relativos a la conformación y estructura del municipio, así como las funciones y facultades que la constitución le otorga, además especifica que “los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:”³⁴

- I. Los municipios serán gobernados por ayuntamientos de elección popular directa. El gobierno municipal, por medio del ayuntamiento será la única autoridad entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
- III. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar: sus bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, para organizar la administración pública municipal, así como regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal.
- IV. Las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios son: el abasto de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; el alumbrado público; la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; el manejo y servicio en mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, así como su equipamiento; el brindar seguridad pública por medio de la policía preventiva municipal y tránsito.

En el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.³⁵ Asimismo los municipios, previo acuerdo entre otros ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 2001. p. 56.

³⁵ *Idem*.

Con respecto a la autonomía de los municipios en México, la constitución señala que éstos administrarán libremente su hacienda, la cual se forma por los rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecen a su favor. Además los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, tienen algunas de las siguientes facultades:

- a) Formular, a probar y administrar la bonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; (...)³⁶

El contenido del artículo 115 realmente faculta a los municipios a elaborar programas de manera autónoma, resultado de las modificaciones de 1983, en donde se fortalece a la administración pública municipal para incorporarla al proyecto de desarrollo nacional. Ejemplo de ello, es la facultad de los ayuntamientos de tener fuentes propias de financiamiento, y como resultado hacerse de más recursos, en particular los derivados de los impuestos inmobiliarios, lo que explica el fortalecimiento de los municipios urbanos de 1988 a la fecha en el ejercicio del gasto público, como es el caso de Naucalpan.

Otro avance del municipio mexicano, se dio con las recientes reformas de 1999 a éste mismo artículo, que permitieron a los municipios, asumir una mayor

³⁶ Ver más del artículo 115 en, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2001. p. 56.

fuerza para definir su organización interna y le otorgaron un carácter integral de gobierno.³⁷ Aunque, todavía es bastante limitada la capacidad de los municipios para instrumentar cambios legales, ya que se encuentran circunscritos a la jerarquía de los marcos normativos federales y estatales. Por consiguiente, los municipios no poseen facultades para expedir leyes propias, concediéndoseles únicamente facultades reglamentarias.

1.3 La simplificación administrativa para la modernización

La tendencia modernizadora en la Administración Pública, evidenció que las acciones para modernizar implicaban además de la implementación de estructuras organizacionales racionales, flexibles y adecuadas a su entorno, el replanteamiento de los sistemas y procedimientos de trabajo, con la finalidad mejorar las actividades administrativas, técnicas y operativas que más tarde se convertirían en bienes y servicios a la sociedad.

Así que, paralelamente a las medidas de modernización en la administración pública mexicana, a partir de 1982 se inician acciones en materia de simplificación administrativa con el gobierno de Miguel de la Madrid, al establecer programas de simplificación en cada dependencia y entidades bajo la coordinación y evaluación de la entonces Secretaria de la Contraloría General de la Federación.

El programa de simplificación administrativa comprendió tres vertientes: la primera, que el ciudadano y las organizaciones pudieran exigir sus derechos o cumplir sus obligaciones ante los trámites que realizaban; la segunda consistió en considerar las relaciones entre las diferentes dependencias y entidades gubernamentales, originadas por la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad dentro de la administración y la tercera, considero acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos en las instituciones publicas para eliminar instancias y niveles innecesarios.³⁸

³⁷ Cfr., Diario Oficial de la Federación 23 de diciembre de 1999, reforma al artículo 115.

³⁸ Citado por Mata Delgado, Felipe de Jesús, *Programa nacional de promoción, modernización y simplificación del registro profesional PROMASUR*, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública UNAM, ENEP Acatlán, 2003, pp. 20-21.

La simplificación administrativa, es una herramienta útil en éste sentido, pues, es un proceso cuyo fin es realizar de forma más sencilla el trabajo administrativo, racionalizarlo y ofrecerlo oportunamente, imprimiendo una mejora cualitativa. Es decir, los trámites, requisitos y procedimientos como componentes de las relaciones de la sociedad con la administración pública, se traducen en un mejoramiento administrativo, para facilitar estos vínculos y alcanzar una gestión eficiente.³⁹

Adicionalmente, éste programa surge como respuesta a los reclamos sociales por mejorar la calidad de los servicios y trámites administrativos, el objetivo era facilitar las relaciones con la sociedad y a la vez alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública. La política de simplificación administrativa, constituyó un instrumento para hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las instituciones gubernamentales y para impulsar la renovación moral entre los servidores públicos, ya que con la dilación y el trámite engorroso florecían las corruptelas y desconfianza.⁴⁰

Si bien, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, el programa de simplificación administrativa, al igual que el de modernización no tuvieron el impulso y continuidad necesarios, algunos programas de modernización, tendientes a desconcentrar y descentralizar funciones administrativas son retomados por Ernesto Zedillo 1994-2000, como fue el caso de la Secretaria de Educación Pública, que en 1994 llevo acabo un programa de simplificación administrativa, como un instrumento de cambio político y administración eficaz.⁴¹

Estos antecedentes, muestran que en realidad, la definición de simplificación administrativa al igual que la de modernización resultan hasta nuestros días imprecisas, pues, el término de simplificación ha sido usado a lo largo del tiempo indistintamente tanto para referirse a la reducción de procedimientos, como de

³⁹ Cortes Sánchez, Diana, *La simplificación administrativa de los trámites empresariales en Petróleos Mexicanos*, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2002, p.4.

⁴⁰ Mata Delgado, Felipe de Jesús, *op. cit.*, nota 38, p. 20.

⁴¹ *Ibidem*, p. 23.

trámites, de funciones, estructura y a la vez implica tareas como la descentralización y la desconcentración, por lo que es necesario definirla a continuación.

Definición y características de la simplificación administrativa

El concepto de simplificación administrativa es sinónimo de simple o sencillo, en oposición a lo complejo, es decir "hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo".⁴² En consecuencia, la simplificación es un proceso que tiene como propósito modificar y revertir lo complejo del aparato público hacia su esencia de lo sencillo,⁴³ en Administración Pública es la acción correctiva de las disfunciones administrativas.

Felipe Aguilar Hernández, la define como "un proceso depurador que consiste en desarrollar las acciones concretas y específicas que conduzcan a la reducción, agilización y transparencia de los trámites y procedimientos administrativos y jurídicos para hacer más sencilla la relación entre la población y la administración pública y entre los propios elementos integradores (dependencias y entidades), así como facilitar la relación entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)".⁴⁴

Así, la simplificación administrativa, surge de la necesidad de simplificar a la administración pública eliminando trámites, suprimiendo pasos injustificados; evitando duplicidad de trámites, implementando formularios o instructivos, es decir, la instrumentación de sistemas y procedimientos administrativos con la finalidad de efficientar y modernizar trámites y procedimientos que reduzcan instancias y requisitos, para darles agilidad y transparencia hacia el ciudadano.

⁴² Diccionario de la Lengua Española, *Real Academia Española* © Todos los derechos reservados, Vigésima segunda edición. <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

⁴³ En éste sentido Julio A. Millán, considera que "la administración pública debe simplificarse eliminando trámites, suprimiendo pasos injustificados; evitando duplicación de trámites; implementando formularios e instructivos simples y específicos y, principalmente definiendo criterios que faciliten las decisiones y estas puedan delegarse tanto en las oficinas centrales como en el interior del país", citado por, Hernández Arias, Antonia y Oseguera Gutiérrez, Elías, "La política de simplificación administrativa en la administración pública del Estado de México, 1981-1998", *Revista del IAPEM, Ensayos "Certamen IAPEM 1998"*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1998, núm. 42, abril-junio, p. 16.

⁴⁴ *Ibidem.*, pp. 16-17.

Esto significa, que la relación gobierno-sociedad se ve favorecida, dado que la eficiencia, calidad y tiempo de respuesta de los trámites y servicios que los ciudadanos gestionan mejora notoriamente. Como señala María del Carmen Pardo, "Simplificar trámites acerca al usuario de los servicios con el gobierno. Es una medida relativamente sencilla en la que los servidores públicos muestran su confianza, disminuyendo requisitos para ayudar a la ciudadanía, esta, por su parte se beneficia en tiempo y costo cuando obtiene el servicio que solicitó".⁴⁵

Otra característica, para el desarrollo de la simplificación administrativa en las organizaciones, es que ésta debe darse al interior y exterior. La primera comprende las relaciones dentro de la administración y la segunda considera las relaciones de la administración pública con los ciudadanos. Las ventajas más evidentes son: que se racionaliza el trabajo innecesario, se eleva la productividad y eficiencia e imprime sencillez en las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública.⁴⁶

Así mismo, la simplificación administrativa al ser una herramienta para modernizar la gestión, requiere de métodos y técnicas como la investigación documental, la observación directa, la encuesta, la entrevista, además de la representación gráfica de procesos de trabajo. En éste sentido, es menester un conocimiento amplio de los procesos a analizar, y de la trascendencia social.

En resumen, se entiende a la simplificación administrativa como uno de los cursos de acción para alcanzar la modernización de la Administración Pública, son las acciones correctivas a las disfunciones administrativas, cuya finalidad es la instrumentación de sistemas y procedimientos administrativos más ágiles, sencillos y eficientes para atender con prontitud a la ciudadanía. La simplificación se apoya tanto en lineamientos operativos como en guías técnicas que especifican los cursos de acción a seguir. Su fin último, está enfocado a la calidad en el servicio y la eficiencia en la atención de trámites a la ciudadanía.

⁴⁵ Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, nota 10, p. 131.

⁴⁶ Citado por Cortes Sánchez, Diana, *op. cit.*, nota 39, p.4.

1.4 Simplificación administrativa en el Estado de México

El gobierno estatal, en los últimos años ha emprendido diversos esfuerzos con el fin de mejorar su deteriorada relación con la ciudadanía, pues en su plan de desarrollo éste, reconocía en su administración, "la excesiva regulación o reglamentación sobre la actividad económica, así como la escasa capacidad de gestión pública, lo que originaba papeleos inútiles, excesivos controles, crecimiento burocrático".⁴⁷

Ante tal situación, la simplificación administrativa en la administración pública estatal se dio a la tarea de incorporar un Programa de Modernización Administrativa en el Estado de México. Luego del Convenio Único de Desarrollo que suscribieron los titulares del ejecutivo federal y estatal en mayo de 1989. En su capítulo IX, denominado del Sistema Estatal de Control de Evaluación, se establecían los compromisos de promover y apoyar la realización de acciones de modernización y simplificación administrativa.⁴⁸

Posteriormente, el Ejecutivo estatal expide el 28 de octubre de 1993 el acuerdo que establece las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública en el Estado de México (PGSA). El referido acuerdo autorizó a la Secretaría de la Contraloría, creada desde 1989, como la dependencia responsable de la integración, seguimiento y evaluación del programa; mediante la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa.⁴⁹

El PGSA tenía como objetivo hacer más eficiente y moderna la administración pública, mediante el establecimiento de procedimientos claros y

⁴⁷ Barrera Zapata, Rolando, "Desregulación, simplificación y una nueva ética en el servicio público", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Los sistemas estatales de control y evaluación gubernamental*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, núm. 61, diciembre, p. 97.

⁴⁸ Albarrán Cruz, José Luis, "Ventanilla única y simplificación administrativa: límites, potencialidades y perspectivas", *Revista del IAPEM, Ventanilla única de gestión una experiencia de simplificación y mejoramiento en la atención al público*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1995, núm. 25, enero-marzo, p. 51.

⁴⁹ Hernández Arias, Antonia y Oseguera Gutiérrez, Elías, *op. cit.*, nota 43, p. 15.

sencillos.⁵⁰ Ese mismo año, el ejecutivo federal y el gobierno del Estado de México, para reforzar el programa, realizan otro acuerdo de coordinación denominado Fortalecimiento y Operación del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, mismo que compromete al gobierno estatal a "adoptar las medidas de modernización y simplificación administrativa que coadyuven al mejoramiento de los programas que descentraliza el gobierno federal al gobierno estatal y en los convenios por éste con los municipios."⁵¹ Entonces, surgen las ventanillas únicas de gestión, en algunos municipios de la entidad, como instrumento fundamental de la simplificación administrativa.

El PGSA señaló 3 niveles de coordinación: el global, sectorial e institucional.⁵² El primero se dio a través del Comité Estatal de Simplificación Administrativa, presidido por el titular del Ejecutivo Estatal y en el que el Secretario de la Contraloría se desempeñó como secretario de dicho comité y como vocales los titulares de las dependencias. El comité se reunía de dos a tres veces por año para presentar a la sociedad de la entidad los avances y logros relevantes del programa.

El segundo nivel, de coordinación sectorial, se estableció desde 1994, y estuvo integrado por 14 comités sectoriales de simplificación administrativa, correspondiente a los sectores en que se halló dividida la administración pública estatal, con el objeto de promover la integración, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales y especiales de desregulación y simplificación administrativa.

⁵⁰ El Programa General de Simplificación Administrativa (PGSA) tiene objetivos claros y puntuales: modernizar los procesos de trabajo, promover la descentralización de facultades, eficientar la atención de quejas y denuncias, eliminar normas innecesarias y obsoletas, acotar facultades discrecionales y estimular la participación social. Haro Bélchez, Guillermo, *La lucha contra la corrupción en México*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción, Santa Cruz de la Sierra, 1998, Junio 15-16. pp. 4-5.

⁵¹ Albarrán Cruz, José Luis, *op. cit.*, nota 48, p. 52.

⁵² Barrera Zapata, Rolando, *op. cit.*, nota 47, p. 98.

Por último, el tercer nivel de coordinación institucional, en el cual participaron los directores generales de las dependencias centrales y en los organismos auxiliares. Su tarea era identificar, priorizar y ejecutar los compromisos puntualmente de desregulación y simplificación administrativa, informando cada mes del grado de avance y cumplimiento.

Los resultados de este proceso de simplificación, en el que se verificaron duplicidad de funciones, reestructuraron órganos, fue la creación de 556 unidades administrativas y la supresión de 464. Conformándose así una estructura más racional y eficiente, compactada en las áreas de apoyo y fortalecida en áreas sustantivas.⁵³

Así mismo, a fin de consolidar una gestión pública eficiente y eficaz, el gobierno del Estado de México estableció, entre otras estrategias, la revisión integral de la legislación administrativa vigente en la entidad, con el objeto de lograr su codificación, sistematización, simplificación y modernización, adecuándola a las condiciones del entorno. Con estas estrategias se empezó a generar en varios municipios de la región, una metodología para instrumentar sus propios programas de simplificación administrativa.

1.5 Simplificación administrativa municipal

Los esfuerzos por promover y apoyar la desregulación y simplificación administrativa en los ayuntamientos de la entidad mexicana, se generaron por conducto de la Secretaría de la Contraloría, a fin de que las mismas administraciones municipales ejecutarán y evaluarán sus programas de simplificación administrativa, en los cuales se plasmarían los compromisos orientados a eliminar trámites y requisitos innecesarios, para ahorrar tiempos y gastos al ciudadano.

⁵³ Mena Vargas, Apolinar, "La administración pública del Estado de México: retos y prospectiva", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Experiencias en desarrollo político y administrativo en los estados y municipios*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, núm. 63, agosto, p. 52.

Esta aseveración queda clara en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, pues en materia de simplificación y desregulación administrativa, señala que el gobierno estatal, debía "asesorar y apoyar técnicamente a sus municipios, para que en el marco de su normatividad y con pleno respeto a su autonomía, promovieran, ejecutarán y evaluarán las acciones de simplificación administrativa."⁵⁴

La simplificación administrativa busca ser un proceso de trabajo coordinado y corresponsable de las distintas áreas de la administración pública municipal que facilite la reducción de registros e instancias de autorización, la agilización de trámites y procedimientos y, en general la modernización de los servicios públicos. El programa de simplificación aspira a lograr dos grandes propósitos: desregular y simplificar trámites administrativos para facilitar y hacer más transparentes las relaciones entre sociedad y gobierno, y lograr mayor eficacia y eficiencia en la administración pública.⁵⁵

Una aportación importante, en éste sentido, fue el editar guías técnicas que proporcionaron las herramientas metodológicas para la instrumentación de los programas de simplificación administrativa en los municipios del Estado de México. Sentándose así, las bases en los municipios, para mejorar los trámites y servicios a nivel local. Los objetivos principales de la simplificación administrativa en el ámbito municipal son:

- Hacer sencillos, claros y transparentes los trámites y procesos de trabajo de las administraciones municipales,
- Incrementar el grado de eficiencia y productividad en la gestión pública.
- Mejorar la calidad de los trámites y servicios que se prestan a la ciudadanía.
- Crear condiciones favorables para impulsar las actividades productivas de los sectores social y privado, que se realicen en el territorio municipal.
- Promover el cumplimiento honrado y eficaz en el desempeño de los servidores públicos

⁵⁴ Citado por Barrera, Zapata, Rolando, "Simplificación y mejora regulatoria en la administración pública del Estado de México", en *Simplificación y mejora reguladora en las administraciones estatales de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, vol. 1. p.251.

⁵⁵ Boletín "Guía técnica para la integración del programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal", *Cuadernos Técnicos de divulgación*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1998, Colección boletines y manuales de auditoría pública, núm. 50. p. 7.

- Impulsar acciones de desconcentración y descentralización administrativa, que permitan disminuir los tiempos de respuesta y acercar los servicios al lugar donde se demandan.
- Impulsar una cultura de modernización de la función pública.
- Consolidar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en su gobierno.⁵⁶

Dichos objetivos, podían readecuarse conforme a las particularidades que presentaran las administraciones municipales. Además contemplaron una serie de acciones a seguir como son: revisar los trámites obsoletos y servicios inoperantes; elaborar un análisis de las actividades y operaciones para realizar un trámite, a fin de detectar omisiones, fallas, cargas de trabajo, cuellos de botella y duplicidad de funciones; revisión de horarios, requisitos y plazos del trámite; acercar las oficinas y toma de decisiones a la población; reducir procedimientos y trámites administrativos; eliminar el papeleo y mejorar la reglamentación municipal.⁵⁷

El propósito fue mejorar las relaciones entre el gobierno municipal y la sociedad, estableciendo mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación. Del mismo modo, el programa de simplificación administrativa, implicó varias medidas de modernización en los sistemas de gestión administrativa tanto en funciones sustantivas como adjetivas. Estas acciones se ubicaron en varias vertientes diseñadas por la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.⁵⁸

- a) *Agilización de trámites*, son las acciones tendientes a mejorar integralmente la prestación de servicios o trámites que le son sustantivos al ayuntamiento, procurando sus niveles de eficiencia, calidad cobertura y productividad.
- b) *Mejoramiento integral en la atención al público*, son las acciones orientadas a la revisión de sistemas de trabajo vinculados a los trámites o servicios que los ciudadanos realizan ante las unidades administrativas del ayuntamiento, con el objeto de agilizarlos y simplificarlos. Así, se atienden y canalizan adecuadamente las quejas, opiniones, sugerencias e inconformidades que la ciudadanía remite al solicitar un trámite o servicio.

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 6.

⁵⁷ Para una información más amplia sobre las acciones de simplificación administrativa en el ámbito municipal, *vid.*, Boletín "Guía técnica para la integración del programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal", pp. 10-11.

⁵⁸ *Ibidem.*, pp. 12-14.

- c) *Desconcentración Administrativa*, su objeto es acercar territorialmente la prestación de trámites y ejercicios al mismo lugar de su demanda mediante la asignación oportuna de facultades y recursos así como la respectiva delegación de autoridad a los órganos.
- d) *Mejoramiento Regulatorio*, es la acción de revisar, analizar y, actualizar o expedir la normatividad bajo la cual se realiza la gestión administrativa, con el propósito de hacer clara, precisa, sencilla y acorde con las prácticas cotidianas la reglamentación vigente, así como facilitar a los usuarios de trámites y servicios el pleno ejercicio de sus derechos o cumplimiento de responsabilidades.
- e) *Transparencia de la gestión*, esta se instituye de manera reciente en 1997, su objeto es contener la discrecionalidad de la gestión pública, así como evitar y erradicar la corrupción administrativa en las oficinas.⁵⁹

Con la evaluación de las vertientes en la administración pública municipal se identificaron las áreas del ayuntamiento, en las que tenía mayor impacto la instrumentación de los programas administrativos a fin de incrementar la eficiencia, mejorar la prestación de servicios públicos y conocer la participación de los sectores de la administración en la ejecución de la política de simplificación.

Asimismo, el proceso de simplificación administrativa, tenía una periodicidad anual, y los ayuntamientos estaban comprometidos a integrarlo, ejecutarlo y evaluarlo. Para tal efecto el proceso comprendió cuatro etapas: 1) el diagnóstico; 2) la formulación de propuestas; 3) la Ejecución y 4) el Seguimiento y la Evaluación.⁶⁰

Cabe destacar importantes avances de simplificación de los trámites empresariales en los 24 municipios económicamente más importantes, pues con los convenios de cooperación entre el gobierno estatal y municipales, se lograron revisar y homologar los trámites empresariales de la entidad mexiquense. Esto dio origen al Registro Municipal de Trámites Empresariales (RMTE), publicado en la gaceta de gobierno del 28 de mayo de 1998.⁶¹

⁵⁹ Hernández Arias, Antonia y Oseguera Gutiérrez, Elías, *op. cit.*, nota 43, p.25.

⁶⁰ Boletín "Guía técnica para la integración del programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal", *op. cit.*, nota 55, pp.19-21.

⁶¹ Tamayo Flores, Rafael, (coord.), *Directrices para Estructurar un Programa de Mejora Regulatoria Municipal*, (Una aplicación para los Municipios de Puebla, Puebla, y Naucalpan de Juárez, Estado de México). Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, diciembre, p.84.

Cuadro 1.6

Municipios que aplican el Registro Municipal de Trámites Empresariales

• Atizapán de Zaragoza	• Ixtlahuaca	• Tecámac
• Atlacomulco	• Jilotepec	• Tenancingo
• Chalco	• Lerma	• Texcoco
• Coacalco	• Metepec	• Tianguistengo
• Cuautitlán Izcalli	• Naucalpan	• Toluca
• Ecatepec	• Nezahualcóyotl	• Tultitlán
• Huixquilucan	• Ocoyoac	• Valle de Bravo
• Iztapaluca	• San Mateo Atenco	• Chalco

Fuente: Barrera, Zapata, Rolando, "Simplificación y mejora regulatoria en la administración pública del Estado de México", en *Simplificación y mejora reguladora en las administraciones estatales de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, vol. 1. p.254.

Los municipios mexiquenses, que destacan por haber instrumentado programas de simplificación administrativa son en su mayoría urbanos, como es el caso de Naucalpan, pues son éstos quienes poseen más recursos y tienen la infraestructura necesaria para hacerlo, a diferencia de los municipios con alto grado de pobreza y marginación, que destinan sus recursos tanto a proveer de infraestructura básica como de servicios básicos a la población. En los capítulos próximos se abordará el caso del municipio de Naucalpan.

Capítulo II Modernización de la Administración Pública en el Municipio de Naucalpan

En el capítulo siguiente, se presenta un análisis-diagnóstico del municipio de Naucalpan, municipio⁶² que en los últimos años ha venido presentando dos procesos muy significativos e intrínsecamente relacionados: innovación de la gestión municipal y creciente participación ciudadana. En este apartado se destacan los viejos y nuevos problemas de la administración municipal. Además, se exponen las acciones de modernización administrativa efectuadas por la administración 2000-2003 del municipio de Naucalpan de Juárez para mejorar la gestión.

2.1 Escenario actual del municipio

El municipio de Naucalpan de Juárez,⁶³ es uno de los 2,429 municipios de nuestro país, y de los 125 municipios que conforman el Estado de México. Al ser parte del área metropolitana de la ciudad de México por su cercanía, comparte problemas y características similares. Uno de ellos es el alto crecimiento poblacional registrado después de los años 50's, mismo que provocó un crecimiento en las necesidades de los residentes respecto al total de la población mexicana.

⁶² El municipio se integra por el territorio que tiene reconocimiento oficial, la población en él asentada y un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su patrimonio, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Bando Municipal 2003*, Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, 2003.

⁶³ El 3 de septiembre de 1874, al municipio de Naucalpan le fue agregado el apellido de Don Benito Juárez, para quedar como Naucalpan de Juárez, Instituto Nacional para el Federalismo INAFED, *Enciclopedia de los Municipios de México*, Estado de México-Naucalpan de Juárez, página de Internet: <http://www.e-local.gob.mx/enciclo/mexico/mpios/15057a.htm>

Desde la década de los 40's han estado presentes tres factores condicionantes de la dinámica de éste municipio.⁶⁴ En primer lugar, el Distrito Federal limitó la instalación de nuevas industrias en su territorio cuando gran número de empresas manufactureras estuvieron interesadas en instalarse en nuestro país debido a la Segunda Guerra Mundial. El gobierno estatal decidió atraerlas creando diversos parques industriales (cinco de los cuales se ubican en el municipio) y otorgándoles un conjunto de facilidades.

En segundo lugar, llegaron junto con aquéllas una gran cantidad de campesinos, y migrantes en general, atraídos por la esperanza de encontrar empleo en los parques industriales. La mayoría de ellos no tenían recursos para adquirir un terreno y edificar una vivienda digna, así que se ubicaron en asentamientos populares e incluso irregulares, con necesidades urgentes de equipamiento urbano. Finalmente en el polo opuesto se encuentran; la vivienda residencial que se construyó por un lado, para darle continuidad a la delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal y por el otro, con el proyecto arquitectónico de Ciudad Satélite.

Ambos flujos migratorios provocaron que Naucalpan tuviera uno de los crecimientos más altos del país durante ese periodo, alcanzando tasas equivalentes a 16.1% en los 60's y 16.7% en los 70's. En consecuencia, Naucalpan es uno de los municipios más importantes del Estado de México en aspectos diversos como: el económico, social y político. Para esta investigación resaltan los siguientes hechos:

1. No sólo es el municipio mexiquense que percibe mayor cantidad de recursos sino que sus ingresos han llegado a ser mayores que los percibidos por todos los municipios de Chihuahua, Tlaxcala, Nayarit, Colima y Zacatecas en su conjunto o los recibidos por el gobierno de Baja California Sur. A nivel nacional,

⁶⁴ Los tres factores son tomados de Condé Bonfil, Carola, "El caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México", en Cabrero Mendoza, Enrique, (coord.) *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, 1996, Colección las Ciencias Sociales, p.

- en el 2000, ocupó el quinto lugar del total de los municipios que existían entonces en el país, superado por Guadalajara, Puebla, Toluca y Monterrey.
2. Los enormes flujos migratorios, principalmente de población de bajos recursos, han significado una enorme demanda de servicios públicos para transformar un panorama agreste en el lugar urbanizado de cerca de 1 millón de habitantes.
 3. La colindancia con el DF generó, en el extremo opuesto, grandes fraccionamientos residenciales con otro tipo de necesidades sobre los servicios públicos.
 4. La misma cercanía a la metrópoli aunada a la gran cantidad de industrias instaladas en su territorio, lo han convertido en uno de los municipios con mayores problemas de contaminación.

Aspectos geográficos

Naucalpan está ubicado al noroeste del Valle de México, en la meseta central del país, limita al norte con Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz y Jilotzingo; al sur con Huixquilucan; al este y sureste con el Distrito Federal; al oeste también con Jilotzingo, y al suroeste con los municipios de Oztolotepec, Xonacatlán y Lerma. (Ver anexo 1)

El municipio tiene una extensión territorial de 155.70 kilómetros cuadrados, de los cuales el 45% corresponden al área urbana y el 55% al área no urbana.⁶⁵ Su división territorial es la siguiente: 18 pueblos, 119 colonias o 71 fraccionamientos residenciales, 2 campestres y 5 industriales. En los fraccionamientos industriales, Alce Blanco, Atoto, Parque Industrial Naucalpan, la Perla y Tlatilco principalmente es donde se genera la mayor actividad económica.⁶⁶

⁶⁵ Cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística. *Carpeta de Información Estadística y Económica de Naucalpan 2002*, Ayuntamiento de Naucalpan, Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico, p. 3.

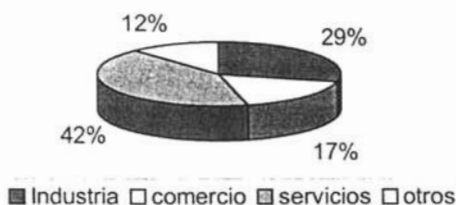
⁶⁶ *Bando Municipal 2003*, *op.cit.*, nota 62, Artículo 9.

Aspectos sociodemográficos

Según el Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, la población del municipio en el 2000 ascendió a 858 mil habitantes, que representó el 6.6% de la población total del Estado de México, habiendo registrado una muy baja tasa de crecimiento durante el período 1995-2000 (0.4%, estatal 2.3%), lo anterior debido a la expansión de la zona metropolitana registrada actualmente en otros municipios conurbanos. Del total de 858,511 habitantes, el 48.45% son hombres y el 51.55% mujeres. (Ver anexo 2)

En el municipio de Naucalpan hay una población económicamente activa de 337,452 personas, que representan el 39.3% del total de la población del municipio. El 42% de la población se dedica al sector servicios, el 29% a la industria, el 17% al comercio y el 12% a otros. Así mismo, la tasa de desempleo actual de 1.60%. El porcentaje de ocupación de la población es del 52.49%, cifra superior comparada con otros municipios como Atizapán con el 51.54%, Tlalnepantla con 51.18%, Ecatepec con 50.49% y la ciudad de Toluca con 49.18%.⁶⁷

Figura 2.1
Población ocupada por sector económico



Fuente: Ayuntamiento de Naucalpan, *Carpeta de Información Estadística y Económica de Naucalpan 2002*, Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico, p.13.

⁶⁷ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Anuario Estadístico Estado de México, 2000.

Economía

Las actividades económicas principales del municipio de Naucalpan son: la prestación de servicios, las de todo tipo de comercio y la industria manufacturera, las cuales tienen una importancia considerable, dado el tamaño del municipio y su relación con el resto del área metropolitana. Existen además otras actividades como la agricultura que es cada vez más una actividad residual y el sector ganadero que es raquíto, la producción de minerales no metálicos (arena y grava) y actividades del subempleo.

Aunque, el sector industrial constituye la actividad más predominante en Naucalpan. Esta vocación eminentemente industrial se debe a la existencia en el territorio municipal de 1,418 empresas, de las cuales 281 son exportadoras en su mayoría de los ramos eléctrico, químico y farmacéutico, automotriz, textil y confección, maquinaria y equipo, e industria metalmecánica.⁶⁸

De estas empresas, varias destacan por ser exportadoras⁶⁹, y es además el municipio mexiquense que cuenta con mayor número de empresas con inversión extranjera. La importancia económica de Naucalpan de Juárez en el contexto nacional es notoria; con 0.9% de la población nacional, el municipio contribuye con el 0.97% del PIB⁷⁰ Nacional y el 9.49% del PIB Estatal. (Véase anexo 4)

⁶⁸ *Carpeta de Información Estadística y Económica de Naucalpan 2002, op .cit.,* nota 65, p.28.

⁶⁹ Las 15 principales empresas exportadoras de Naucalpan por ventas anuales en USD son: Braun De México y Cia, S.A. de C.V., Capserv, S.A. de C.V, Diltex, S.A. de C.V., Fibras Nacionales de Acrílico, S.A. de C.V., Grupo Kaltex, S.A. de C.V., Grupo Primex, S.A. de C.V., Harper Wyman de México, S.A. de C.V., Industrias Autoseat, S.A. de C.V., Industrias Cannon, S.A. de C.V., Industrias Guillermo Murguía, S.A. de C.V, Industrias Kores de México, S.A. de C.V, Joyco de México, S.A. de C.V., Kimex, S.A. de C.V, Lanas Filtex, S.A. de C.V, Laboratorios Hormona, S.A. de C.V. *Ibidem.,* p. 30.

⁷⁰ Es el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado.

Con relación a la producción de bienes y servicios, el municipio se coloca en el lugar número doce de PIB per cápita,⁷¹ sólo superado por estados con un PIB per cápita total como Monterrey, Puebla y Guadalajara. Sin duda es, el municipio que mayor producción concentra, por ello su importancia a nivel nacional y estatal como fuente de desarrollo económico.

Cuadro 2. 2
Comparativo de PIB per cápita entre municipios seleccionados

Municipio	PIB PER CAPITA
Monterrey	14,769
Toluca	14,046
Puebla	11,073
Guadalajara	8,824
Naucalpan	8,211
Atizapán de Zaragoza	7,619
Cuautitlán Izcalli	6,816
Tlalnepantla	6,812
Coacalco	6,238
Nezahualcóyotl	6,151

Nota: El PIB per cápita está representado en dólares ajustados.

Fuente: Índices de Desarrollo Humano 2002, Colección Índices Demográficos, México, 2002.

Simultáneamente Naucalpan tiene una captación de la banca de \$6, 228, 287 miles de pesos, a diferencia de otros municipios del Estado de México como Tlalnepantla con una captación de \$3, 587 ,809 miles de pesos y Atizapan, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli; los cuales atraen recursos menores a los \$3, 000, 000. Esta situación coloca al municipio en la más alta participación en la captación de ingresos en el Estado de México, con un 13.33%.

⁷¹ El PIB per cápita representa el valor total de los bienes y servicios producidos en el municipio de Naucalpan durante un año, dividido entre el número total de habitantes.

Cuadro 2. 3

**Captación tradicional de la banca comercial por municipio
con respecto al Estado de México**

Municipio	Total en miles de pesos	% con respecto al Estado de México
Estado de México	46,732,976	100%
Naucalpan	6,228,287	13.33
Tlalnepantla	3,587,809	7.68
Nezahualcóyotl	2,978,738	6.37
Ecatepec	2,684,939	5.75
Cuautitlán Izcalli	1,621,292	3.47
Atizapán de Zaragoza	1,308,772	2.80

Nota: Las cifras de captación de recursos incluyen la localidad en que se genera el ahorro.

Fuente: Ayuntamiento de Naucalpan, *Carpeta de Información Estadística y Económica de Naucalpan 2002*, Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico, p. 35.

Pese a estas características, el municipio de Naucalpan en la actualidad, se enfrenta a los dilemas comunes de los municipios urbanos, que a mayores recursos se tienen más problemas. Esto significa que la sociedad es más demandante y exigente con la administración pública en cuanto a los servicios otorgados.

Marginación

De acuerdo con la CONAPO, Naucalpan de Juárez presenta un "muy bajo" grado de marginación, ubicándose como el municipio 44 menos marginado entre los 153 municipios con más de cien mil habitantes a nivel nacional. Asimismo, de acuerdo al INEGI, Naucalpan se ubica entre los 15 municipios menos marginados del país.⁷² Así que, Naucalpan ocupa el nivel de bienestar más alto en el Estado de México, junto con otros 33 municipios, algunos de estos son: Tlalnepantla, Atizapan, Tepotzotlan, Cuautitlán Izcalli, Tultitlan, Texcoco, Ecatepec, Huixquilucan, Nicolás Romero, Coacalco, entre otros.⁷³

⁷² *Fitch Ratings*, Finanzas públicas, Naucalpan de Juárez, abril del 2001, página de Internet: <http://www.fitchmexico.com>

⁷³ Niveles de bienestar. Estratificación Nacional de los municipios en el Estado de México. Estadísticas INEGI 2001.

El municipio de Naucalpan de Juárez forma parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En consecuencia la emigración e inmigración son muy frecuentes debido a la cercanía con la ciudad de México y por ser una zona fabril e industrial de las más importantes del país. Si bien la zona urbana del municipio (98.5% de la población) ocupa apenas el 44.8% del territorio, el crecimiento queda limitado por la accidentada orografía en la parte occidental.

Infraestructura y servicios

La situación de salud en el municipio se divide en dos grandes grupos; quienes poseen acceso seguro a los servicios, ya sea en el sistema de seguridad social o privado y quienes por su condición económica o laboral tienen pocas posibilidades de acceso al sistema, lo cual significa una gran inequidad.⁷⁴

En materia de infraestructura urbana y equipamiento, el municipio cuenta con 250 planteles escolares oficiales y una de las mayores ofertas de educación privada en el país; un hospital de especialidades y tres generales, además de otras clínicas y centros de salud; centros comerciales, parques de diversiones y otros centros de esparcimiento.

En lo concerniente a la cobertura de los servicios públicos básicos (agua, drenaje y electricidad), el municipio de Naucalpan presenta niveles satisfactorios en términos de la media nacional: energía eléctrica 99.50%, agua potable 98.1% drenaje 97.9% y recolección de basura 98%. Adicionalmente, al formar parte del área metropolitana, el municipio tiene fácil acceso a servicios e infraestructura ofrecida por la Ciudad de México, compartiendo también con ella los problemas de inseguridad, contaminación ambiental, insuficiencia vial y transporte público.

⁷⁴ En el año 2000 la población derechohabiente de las instituciones de seguridad social fue de un total 436,158 habitantes: 331,503 del IMSS; 58,655 del ISSSTE y 46,000 del ISSEMYM; la población usuaria de los servicios médicos de las instituciones de asistencia social fue de 483,274 habitantes: 255,496 del IMSS, 135,030 del ISEM y 92,748 del DIF. Información proporcionada por la Subdirección de Salud, Ayuntamiento de Naucalpan, 2000-2003. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Resultados Preliminares, Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

2.2 Situación político-administrativa

Según se señaló, el ayuntamiento es el órgano del gobierno municipal, caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indique la ley orgánica municipal de cada entidad federativa.

Por consiguiente, derivado de los lineamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado de México, de las leyes federales y estatales, así como los reglamentos municipales, y demás disposiciones normativas, el gobierno del municipio de Naucalpan, se ejerce por el ayuntamiento.⁷⁵

El ayuntamiento se integra por: el presidente, 3 síndicos y 19 regidores. En el año 2000 existían 11 del regidores del PAN, 5 del PRI, 2 del PRD y 1 PVEM. Por otra parte, el ayuntamiento de Naucalpan ha sido durante tres administraciones panista, incluyendo la actual, cuyo presidente municipal es Angélica Moya. (Ver anexo 3). Asimismo la cabecera municipal se denomina Naucalpan de Juárez y pertenece a los distritos electorales federales XXI, XXII, XXIV y a los XXIX y XXX distritos electorales locales.

El ayuntamiento contempla como base legal para su actuar el bando municipal, reglamentos, resoluciones gubernativas, circulares, acuerdos económicos y demás disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.⁷⁶

⁷⁵ *Bando Municipal 2003, op .cit.*, nota 62, artículo 24.

⁷⁶ El bando, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general que expida el ayuntamiento, son de orden público e interés social y observancia obligatoria para la población del municipio. Sus respectivas modificaciones, deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y dándole la publicidad necesaria en la gaceta municipal y en los medios que el ayuntamiento estime conveniente, para que surtan sus efectos, *Ibidem.*, artículo 192-194,

Para el mejor desempeño de sus funciones públicas, el ayuntamiento se auxilia, por los órganos y autoridades siguientes:⁷⁷

Órganos:

- I. Comisiones del ayuntamiento;
- II. Consejos, comités y comisiones municipales;
- III. Consejos de participación ciudadana; y
- IV. Organizaciones sociales representativas de las localidades, o cualquier otra, reconocida por el ayuntamiento a través de su dependencia de gobierno.

Autoridades:

- I. Autoridades auxiliares.

Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas el ayuntamiento se auxilia con la administración pública municipal, centralizada y descentralizada o paramunicipal.⁷⁸ La administración centralizada se conforma por los órganos administrativos siguientes:

- I. Presidencia;
- II. Secretaría del ayuntamiento;
- III. Tesorería y finanzas;
- IV. Direcciones generales⁷⁹; y
- V. Unidades de coordinación y apoyo⁸⁰.

⁷⁷ *Ibidem.*, artículo 31.

⁷⁸ *Ibidem.*, artículo 51.

⁷⁹ Son Direcciones Generales del Ayuntamiento de Naucalpan: la Dirección General de Gobierno; Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito; Dirección General de Desarrollo Urbano; Dirección General de Ecología; Dirección General de Servicios Públicos; Dirección General de Obras Públicas; Dirección General de Desarrollo Social; Dirección General de Desarrollo Y Fomento Económico; Dirección General de Contraloría Interna; Dirección General de Administración.

La administración pública descentralizada se conforma por órganos administrativos denominados entidades.

- I. Organismos auxiliares⁸¹; y
- II. Fideicomisos

El funcionamiento de la administración pública también contempla la creación a propuesta del presidente municipal, de gabinetes de sector, comisiones y comités. Mas adelante, se destacará el papel del Comité de Modernización y Simplificación Administrativa, por lo tanto para efectos esta investigación, se entiende por comités las instancias de toma de decisiones sobre asuntos relacionados con la actividad interna de la administración centralizada.⁸²

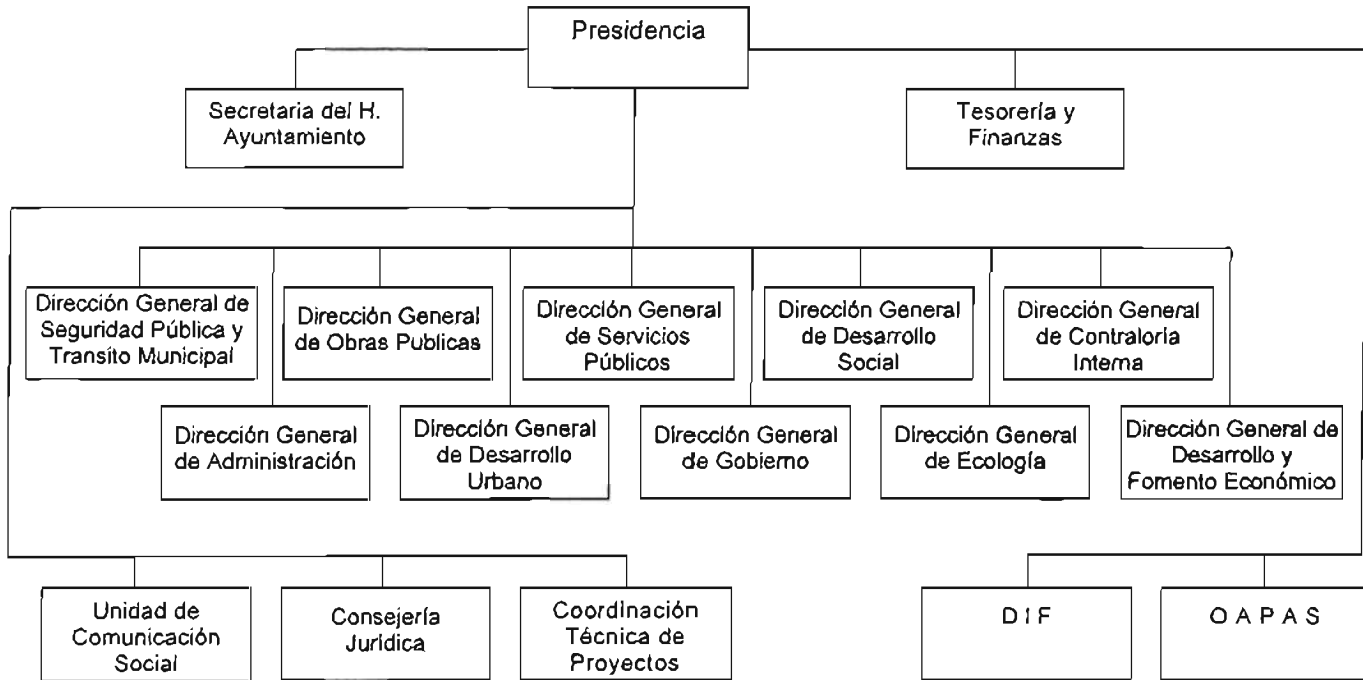
Tanto los órganos, las autoridades y organismos forman parte de la estructura orgánica, la cual funciona como un todo organizado, con la única finalidad de llevar acabo las acciones de gobierno encomendadas al ayuntamiento, al ser legítimamente elegido por la ciudadanía. La citada estructura se observa en el cuadro siguiente.

⁸⁰ Son unidades de coordinación y apoyo del ayuntamiento de Naucalpan la Consejería Jurídica, la Coordinación Técnica de Proyectos y Comunicación Social.

⁸¹ Son organismos auxiliares del ayuntamiento de Naucalpan el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan (OAPAS); y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

⁸² La conformación y funcionamiento de los gabinetes de sector, comisiones y comités, se regirá por lo dispuesto en el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables, *Bando Municipal 2003, op. cit.*, nota 62, artículo 58.

Figura 2.4
Estructura Orgánica del Ayuntamiento de Naucalpan



Fuente: Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez 2000-2003.

El personal total que integró el ayuntamiento de Naucalpan en el 2000 se distribuía de la siguiente manera: el 6% correspondiente a funcionarios, el 14% al personal de confianza, el 30% al personal de policía, el 38% al personal sindicalizado, el 9% eran eventuales y el 3% estaba en lista de raya.⁸³

Cuadro 2.5
Trabajadores del Ayuntamiento de Naucalpan en 2000

Categoría	Cantidad	Proporción
Funcionarios	421	6 %
Confianza	953	14 %
Policía	2051	30 %
Sindicalizados	2653	38%
Eventuales	598	9 %
Lista de raya	174	3 %
Total	6850	100 %

Fuente: *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*, Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, *Gaceta Municipal*, año 1, núm. 1, diciembre del 2000, p. 21.

Lo anterior, reflejó que el personal sindicalizado en el ayuntamiento era un poco más de la tercera parte, mientras que los funcionarios y el personal de confianza constituían una quinta parte del personal total ahí laborando. Una gran problemática enfrentada por estos recursos humanos, fue la falta de un sistema de escalafón y una inadecuada distribución de personal misma que no obedecía a las cargas de trabajo de las diferentes áreas.

Según el plan municipal de desarrollo en el 2000, se requerían más espacios para mejorar el funcionamiento de distintas áreas administrativas, como son: archivo, certificaciones, análisis jurídico, y notificaciones, además en la oficialía conciliadora y calificadora. También, los procedimientos de atención ciudadana, tenían que ser mejorados, así como simplificar trámites a fin de atender de forma oportuna y eficiente las peticiones ciudadanas.⁸⁴

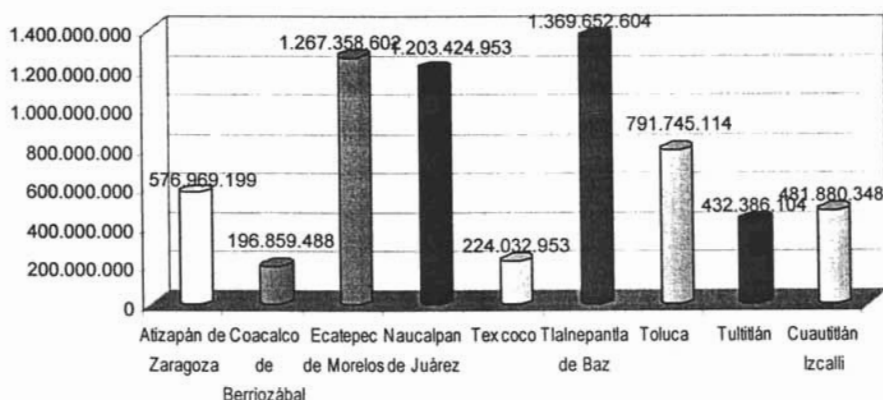
⁸³ *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*, Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, *Gaceta Municipal*, año 1, núm. 1, diciembre del 2000, p. 65.

⁸⁴ *Ibidem.*, p. 26.

Asimismo en lo referente a los sistemas de información, el ayuntamiento tenía como principal problemática la falta de actualización del equipo de cómputo y la ausencia de un conmutador telefónico. Además, existía una red incipiente dedicada gran parte del tiempo operativo al procesamiento de las nóminas de pago.

Por otra parte, la situación de las finanzas municipales en el 2001 era la siguiente: los ingresos totales recibidos por los conceptos de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, entre otros; ascendieron a \$1, 203, 424,953, por lo que Naucalpan ocupó el tercer lugar, en recaudación, sólo por debajo de municipios como Ecatepec y Tlalnepantla, según se muestra el cuadro siguiente.

Cuadro 2.6
Comparativo Ingresos y Egresos brutos 2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Base de Datos. INEGI, *Finanzas estatales y municipales*, 1998-2001.

Del cuadro anterior, se deduce que los ingresos municipales fueron superiores a otros municipios inclusive la capital del Estado que sólo tuvo un total de \$791, 745,114 en consecuencia, Naucalpan es considerado a nivel estatal e incluso nacional como uno de los municipios con mayor cantidad de recursos.

Así mismo, el presupuesto de Naucalpan en el 2001 tuvo como egresos \$1, 203, 424,953 de los cuales \$506, 978,606 fueron destinados al pago de servicios

personales, cifra superior, en comparación con lo que destinan de su presupuesto municipios como Tlalnepantla y Ecatepec, por este mismo concepto. Se deduce que en Naucalpan se destinan mayores recursos a burocracia, debido a la existencia de más personal y con sueldos más elevados.

En el ejercicio fiscal del 2002, los ingresos totales del municipio ascendieron a \$1,074.5 millones de pesos, de los cuales el 38.7% correspondieron a ingresos propios (\$415.4 millones), proporción superior a la mediana nacional (30.3%). Por su parte, el impuesto predial recaudado ascendió a \$146.6 millones de pesos, equivalentes a \$171 pesos *per cápita*, nivel superior a la mediana nacional (\$86 pesos). Sumando las participaciones federales (\$368.9 millones), las aportaciones estatales (\$45.1 millones) y los recursos del ramo 33 (\$198.7 millones), los ingresos disponibles ascendieron a \$1,028.1 millones de pesos.⁸⁵ (Ver anexo 5)

No obstante, la inversión municipal promedio durante los tres ejercicios del 2000 al 2003 en Naucalpan fue de \$141 pesos *per cápita*, nivel inferior a la mediana nacional de \$174. Además, la administración municipal tuvo que esforzarse para reducir sus pasivos, principalmente los contraídos con el ISSEMyM y con Luz y Fuerza del Centro desde administraciones anteriores como la del 1997-2000.⁸⁶

Según la calificadora *Fitch Ratings*⁸⁷ el municipio de Naucalpan de Juárez, obtuvo en junio del 2003 una calificación crediticia positiva de A-(mex)pcp, dicha calificación obedeció; 1) buen nivel de ingresos propio, particularmente del impuesto predial; 2) bajos niveles de deuda pública, 3) importante actividad industrial y comercial en el municipio, debido a su alta vinculación con el sector externo,

⁸⁵ *Fitch Ratings*, Comunicado de prensa, 4 de junio 2003, página de Internet: <http://www.fitchmexico.com>

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ La calificación asignada por *Fitch Ratings* constituye una opinión sobre la calidad crediticia de la entidad en referencia; su objetivo fundamental es opinar sobre la voluntad y la capacidad de pago de dicha entidad para cubrir oportunamente la totalidad de sus compromisos financieros, así como su flexibilidad para incrementar su deuda en forma prudente, sin afectar significativamente la calificación inicialmente asignada.

reflejada en elevados niveles de exportación; y 4) Alta capacidad administrativa y calidad en la información financiera.⁸⁸

Sin embargo, algunas de las deficiencias también detectadas por esta calificadora con respecto al manejo de los recursos son: 1) El alto nivel de gasto, 2) Bajos niveles de generación de ahorro interno; 3) Perfil a corto plazo de la deuda pública, y 4) Dependencia de ingresos federales. Éste último punto, es una característica en los municipios mexicanos.⁸⁹

En síntesis, la situación financiera de la administración pública de Naucalpan tiene como fortalezas: el tener ingresos propios importantes, la mejoría en balances y ahorro interno y el dinamismo económico y bienestar social; no obstante las limitantes son: el apalancamiento moderado y la dependencia de créditos a corto plazo; los reducidos niveles de ahorro e inversión pública promedio y lo adeudos en seguridad social y alumbrado público.

2.3 Programa de modernización administrativa en Naucalpan 2000-2003

Dada su conformación e importancia del municipio de Naucalpan, pues, como ya se menciona este posee tanto la infraestructura, como los recursos (materiales, económicos, humanos), se comprende que sea uno de los municipios con importantes avances en la modernización de su administración. En este apartado, a fin entender esta tendencia del ayuntamiento, se hace hincapié, primero en las acciones de modernización y simplificación administrativa que se han venido implementando en los últimos diez años.

Antecedentes de modernización y simplificación administrativa en Naucalpan

Las primeras acciones para modernizar la gestión pública se comenzaron a implementar en la administración priísta de Enrique Jacobo Rocha 1994-1996, por

⁸⁸ *Fitch Ratings, op .cit.*, nota 85.

⁸⁹ *Idem.*

medio del Programa Integral para la Modernización Administrativa; entre las acciones de modernización administrativa sobresalientes, se encuentran: la creación del sistema de control de gestión; el sistema de acciones municipales; el sistema de Ventanilla Única; la Ventanilla Única de Gestión empresarial; Quejatel y subcontraloría social; la modernización comercial.⁹⁰

Ya entonces, varias de estas acciones, como la Ventanilla Única de Gestión Empresarial,⁹¹ comenzaron a ser las pioneras en lo referente al mejoramiento en la atención al público y en facilitar la ejecución de trámites. Sin embargo, los trámites que ha concentrado la ventanilla, exclusivamente abarcaron los de la actividad empresarial.

Igualmente, sobresalen acciones de simplificación como: la reestructuración de la administración pública municipal, al desaparecer cincuenta direcciones de área con la finalidad de mejorar la gestión administrativa; la desconcentración de servicios públicos para optimizar la prestación de los mismos; la introducción de la planeación estratégica y la gerencia pública en las actividades y diseño de programas; los conceptos de calidad total y participación ciudadana.⁹²

Posteriormente, durante la administración de José Luis Duran Reveles 1997-2000 se introdujeron significativos cambios en la estructura administrativa, -al interior de diversas áreas- debido en gran medida, a la alternancia política que se dio del PRI al PAN. El objetivo de dichos cambios tenían como fin optimizar los recursos humanos y materiales, pues el dispendio de recursos de la anterior

⁹⁰ Vázquez Martínez, Raúl, *La participación ciudadana y la modernización municipal (caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México 1994-1996)*, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, ENEP Acatlán, 1999, p. 98.

⁹¹ La Ventanilla Única se define como un "instrumento de atención al público, un modelo organizacional, un medio de simplificación administrativa que facilita de manera ágil, expedita y coordinada la realización de trámites y la presentación de servicios al público usuario". Albarrán Cruz, José Luis, *op. cit.*, nota 48, p. 53.

⁹² Vázquez Martínez, Raúl, *op. cit.*, nota 90, pp. 80-84.

administración, hacia necesario un más eficiente control de los gastos.⁹³ Es por eso, que durante esta administración se emprenden acciones de capacitación en materia de atención al público, racionalización de métodos y recursos disponibles, nuevos esquemas de gestión y saneamiento de las finanzas municipales.

Asimismo, en 1998 se publicó previa autorización del cabildo el Manual de Trámites y Servicios Públicos el cual contenía la información detallada de los requisitos para la realización de los trámites del municipio. No obstante, era evidente la necesidad de que el Manual se publicará en la página Web del municipio e incorporará en él los trámites no empresariales.

Se crea el Control de Gestión, el cual surge para atender y dar seguimiento a las peticiones de los ciudadanos, pues en 1997 se recibían en promedio 35,000 peticiones anuales. Sin embargo la enorme cantidad de peticiones, dificultó el dar una atención y respuesta inmediata, haciendo deficiente y poco eficaz su operación. Por tal motivo ése mismo año, entra en funciones la *Unidad de Control de Peticiones*. No obstante, las quejas por causa de prepotencia, falta de atención y obras aumentaron, esto reflejo que los cambios aún seguían siendo insuficientes y poco sensibles al ciudadano.⁹⁴

Programa para el Fortalecimiento y Modernización de la Administración Pública Municipal en Naucalpan 2000-2003

En el 2000, el PAN de nuevo encabeza el gobierno municipal con Eduardo Contreras, y busca dar continuidad a las acciones de modernización administrativa emprendidas por la anterior administración, esta aseveración queda clara en la presentación de su primer informe de gobierno, en el cual habla de la necesidad de

⁹³ *Ibidem.*, p. 98.

⁹⁴ *Idem.*

"establecer y depurar procedimientos de trabajo que mejoren la calidad y eficiencia de cada uno de los servicios prestados a la ciudadanía"⁹⁵

Asimismo, el Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan 2000-2003, establece que el Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Pública Municipal, fue diseñado con el fin de modernizar la administración pública del municipio de Naucalpan y sus objetivos principales son:

- Establecer y depurar procedimientos y sistemas de trabajo para mejorar la calidad y la eficiencia de cada uno de los servicios que se prestan a la ciudadanía.
- Optimizar la aplicación de los recursos municipales, buscando su aprovechamiento en la satisfacción de las necesidades más urgentes de las comunidades.
- Establecer canales eficaces de comunicación con la ciudadanía, para promover su participación en el establecimiento de prioridades y su apoyo en la realización de acciones de gobierno.⁹⁶

A fin de cumplir con estos objetivos el ayuntamiento de Naucalpan diseñó diversos programas y acciones para lograr la modernización administrativa, los cuales abarcaron aspectos como: la mejora en la gestión pública, la modernización en la aplicación de los recursos públicos, y el aumento de la participación ciudadana en las acciones de gobierno. Entre las acciones para modernizar la gestión de Naucalpan se encuentran:⁹⁷

- Elaboración de manuales de procedimientos de trabajo en todas las dependencias de la administración municipal, para la integración de un sistema completo de aseguramiento de calidad.
- Establecimiento de un Sistema de Control de Gestión, para dar seguimiento a las acciones de gobierno, evaluar resultados utilizando indicadores tanto de operación como de bienestar.
- Depuración del Sistema de Unidad de Control de Peticiones, para reducir los tiempos de respuesta y evitar los casos de *afirmativa ficta*.

⁹⁵ *Primer Informe de Gobierno*, H. Ayuntamiento Naucalpan Juárez, 2000-2003, Municipio, Estado de México, 2002, v1

⁹⁶ *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*, op. cit., nota 83, p. 65.

⁹⁷ *Ibidem.*, p. 66.

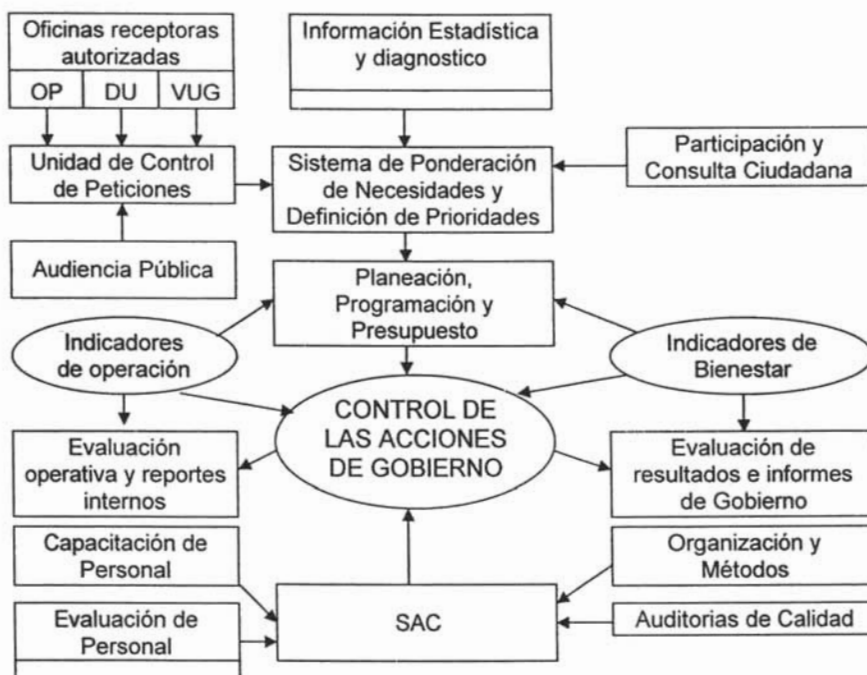
- Adquisición de equipos de cómputo y sistemas informáticos, para mejorar la eficiencia en el manejo de la información y atender con oportunidad los servicios.
- Creación de canales más estrechos de comunicación con la ciudadanía, con métodos de rendición de cuentas.
- Integración de un diagnóstico de necesidades de cada una de las comunidades del municipio, con la participación de la ciudadanía, para establecer programas de acción y obra pública.
- Establecimiento de programas de capacitación permanente al personal de las diferentes dependencias de la administración, para mejorar el desempeño.
- Actualización de procedimientos de trabajo y la reglamentación municipal para evitar la discrecionalidad y los marcos jurídicos obsoletos.
- Generación de vínculos de acercamiento y coordinación entre áreas de la administración pública municipal que tengan injerencia en un mismo asunto, para evitar decisiones incompatibles en la solución del mismo.
- Reivindicación, regularización y preservación de los bienes que forman parte del patrimonio municipal.
- Transparentar las acciones de gobierno, mediante un ejercicio permanente de prevención de causales de responsabilidad administrativa y procesos jurisdiccionales, combatiendo la corrupción y dando certidumbre de plena legalidad a los actos de la administración municipal.
- Formulación de propuestas de ley, para modernizar el Marco Jurídico Municipal y actualización de la Reglamentación Municipal.
- Eficientar el control de los recursos y patrimonio municipal.

Estas acciones tenían como metas: la obtención de la certificación de calidad en los sistemas de trabajo, la reducción de los procedimientos de trabajo y supervisión, la disminución de la corrupción, la eficiencia en el control de recursos, el aprovechamiento de las tecnologías de la información, la mejora en la participación ciudadana, la capacitación del personal y la actualización del marco jurídico del municipio.

Tales acciones implicaron la existencia de un órgano especializado encargado de la supervisión, evaluación y control de las acciones ejecutadas por las dependencias administrativas y de servicio del ayuntamiento de Naucalpan. En consecuencia, se crea el Sistema de Control de Gestión, para medir los logros y

avances de dichas acciones de gobierno. En la figura 2.7 se muestra el esquema del Control de Gestión en Naucalpan.

Figura 2.7
Sistema de Control de Gestión Municipal



Fuente: *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, *Gaceta Municipal*, año 1, núm. 1, diciembre del 2000, p. 89.

El esquema anterior, señala que tanto la información obtenida; de las estadísticas y diagnósticos; de las peticiones ciudadanas y su participación, son ponderadas para establecer prioridades, que ayuden a definir planes de acción que se conviertan en programas con una asignación presupuestal. El control de estas acciones se realiza con la evaluación de los reportes periódicos, tanto internos como externos (de la ciudadanía), que proporcionan tanto los indicadores de gestión como los de bienestar. También la capacitación y evaluación del personal, las auditorías y la unidad de organización de métodos fueron implementadas a fin de

que las dependencias del municipio lograran el Sistema de Aseguramiento de Calidad, es decir la certificación ISO-9001.

2.4 Avances del programa de modernización.

A fin de dar cumplimiento al programa de modernización administrativa en Naucalpan, en principio, para lograr la certificación de calidad ISO-9001, se inicia el desarrollo de sistemas de calidad en varias dependencias de la administración municipal. Esta contempla la elaboración de manuales de organización y procedimientos de trabajo, la capacitación de personal, la supervisión y realización de auditorías, esta última, para garantizar la adecuada aplicación de recursos.

Los resultados fueron la certificación en: la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; el Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento; la Vocalía Ejecutiva de Protección Civil y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia y la Dirección General de Servicios Públicos.⁹⁸

El Sistema de Control de Gestión, evaluó la gestión municipal también por medio de la creación del Consejo de Administración de Indicadores de Gestión, - órgano mixto con participación mayoritaria de la ciudadanía- cuya misión fundamental fue la elaboración, administración, consulta, análisis y expresión de los indicadores de gestión, a fin de evaluar el grado de bienestar de la sociedad y la calidad de la administración municipal. El sistema proporcionó además de un panorama de las deficiencias de infraestructura básica en cada comunidad, un instrumento activo para que la comunidad influyera de manera más directa en la toma de decisiones del municipio por medio de la participación ciudadana.⁹⁹

⁹⁸ *Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006*, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, *Gaceta Municipal*, año 1, núm. 2, 18 de diciembre del 2003, p. 89

⁹⁹ Para más información de participación ciudadana en Naucalpan, ver tesis de licenciatura, Almazan Hernandez, Raúl, *La participación ciudadana en las acciones de gobierno. El caso del ayuntamiento de Naucalpan*, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, ENEP Acatlán, México, 2002, 120 p.

Se realizaron foros de consulta, para tratar asuntos referentes a las comunidades, con asistencia de la mayoría de los Consejos de Participación Ciudadana. También se conformó la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal COPLADEMUN, el Consejo Consultivo Económico CCE y el Consejo de Administración de Indicadores de Gestión CAIE.¹⁰⁰

Por estas y otras acciones, la Asociación de Municipios de México A.C. (AMAC) en el 2001, la reconoció como el municipio líder en transparencia administrativa, con menciones en dos ponencias presentadas en el VI Encuentro Nacional de Alcaldes, celebrado en Oaxtepec, Morelos y en el taller de Transparencia y Código de Ética, celebrado en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.

Avances de simplificación administrativa

En materia de simplificación administrativa, con el fin de establecer y depurar procedimientos de trabajo para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios prestados a la ciudadanía, se inició: como ya se mencionó la elaboración de manuales de procedimientos de trabajo.¹⁰¹

Asimismo, el municipio de Naucalpan colaboró con el gobierno del Estado de México, en la elaboración del RMTE, proporcionándole información sobre los requisitos para el desahogo de sus trámites empresariales, los cuales fueron incorporados en la página Web del gobierno del Estado. Con la implementación de éste programa y las acciones de simplificación de trámites se agilizó notoriamente la actividad empresarial del ayuntamiento, pues a partir de entonces, se accedieron a los trámites del municipio desde el portal Web del gobierno del Estado de México.

¹⁰⁰ El Ayuntamiento fue considerado por la Revista *Information week* México y la empresa *PWC Consulting*, en el lugar número 15 dentro de las 50 empresas más innovadoras del país.

¹⁰¹ *Segundo informe de Gobierno*, Ayuntamiento de Naucalpan 2000-2003.

A la par de estas acciones el ayuntamiento de Naucalpan crea la Subdirección de Atención Empresarial SAE, integrada por dos jefaturas de departamento: una encargada de coordinar la Ventanilla Única de Gestión (VUG) y otra de la Unidad Inter-Departamental (UI). Ambas fueron creadas para la resolución de los trámites de las dependencias municipales: la UI, encargada de la apertura de empresas de bajo riesgo ecológico y civil; y la VUG, misma que desde entonces, se convierte en la receptora única de los trámites empresariales.¹⁰²

Asimismo, a fin de tener una administración pública municipal más simplificada y transparente y derivado del programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Pública Municipal, se crea el Programa de Modernización, Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal, el cual en junio del 2001 instala el Comité Municipal de Simplificación, Modernización y Transparencia Administrativa para revisar y actualizar el Manual de Trámites y Servicios.

El Comité de Modernización y Simplificación Administrativa trabajó de manera simultánea, con la Dirección General de Contraloría Interna Municipal, misma que ya venía ejecutando entre otras acciones para el logro de la simplificación administrativa: la actualización de procedimientos de trabajo y la revisión de la reglamentación municipal.

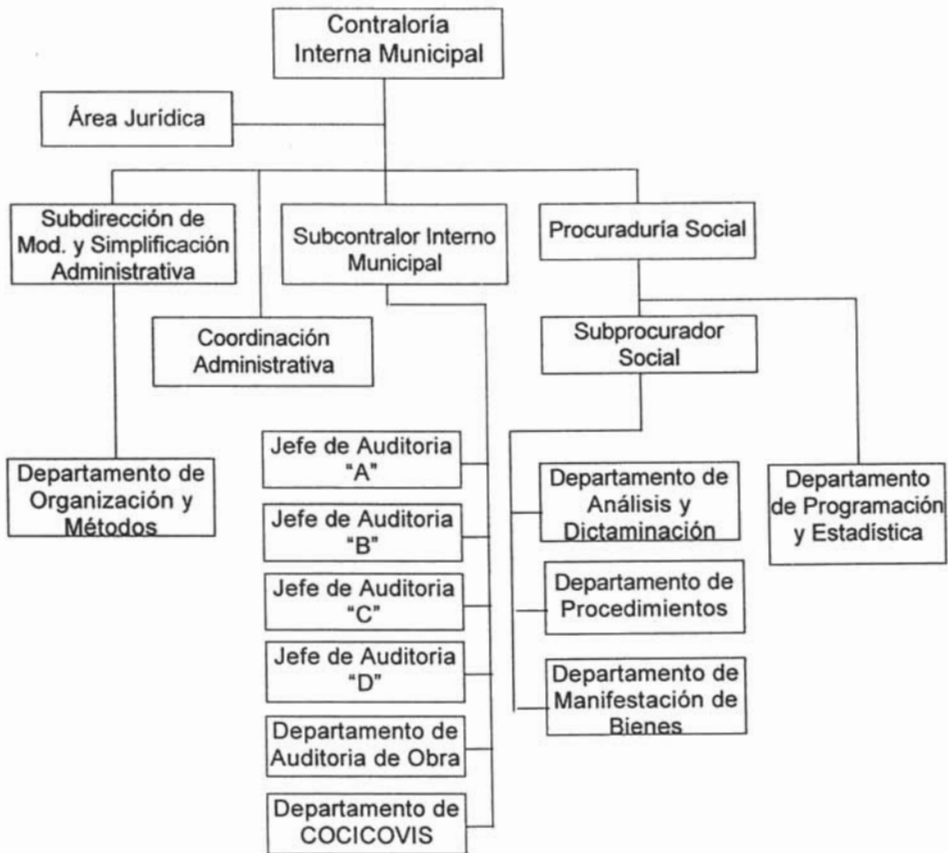
Dentro de la Contraloría Interna, la ejecución de las acciones de simplificación administrativa correspondió a la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa, cuyos objetivos eran ordenar y definir la estructura orgánica del ayuntamiento, así como simplificar, agilizar y transparentar los trámites y servicios municipales. En la figura siguiente se muestra el organigrama de la Contraloría Interna Municipal.¹⁰³

¹⁰² Tamayo Flores, Rafael, (coord.), *op. cit.*, nota 61, p.84.

¹⁰³ Para ver todas las facultades de la Contraloría Interna Municipal de Naucalpan, *vid. infra.*, Anexo 6, p. 137.

Figura 2.8

Estructura Orgánica de la Contraloría Interna Municipal de Naucalpan



Fuente: Información proporcionada por la página electrónica del Ayuntamiento Naucalpan Juárez 2000-2003: <http://www.naucalpan.gob.mx/>

Para el cumplimiento de dichos objetivos la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa diseñó un Programa de Modernización y Simplificación Administrativa mismo que contemplo tres proyectos; el primero tendiente a elaborar e integrar los manuales de organización de cada una de las direcciones generales del ayuntamiento; el segundo, la aplicación del manual de evaluación del desempeño y el tercero la actualización del manual del ciudadano o *Tramita Fácil*, el cual al ser el eje central de esta investigación se aborda en el siguiente capítulo.

Capítulo III La experiencia de simplificación administrativa en Naucalpan. El proyecto Tramita Fácil.

El Programa de Modernización y Simplificación Administrativa como se dijo antes, tenía tres proyectos a su cargo: la elaboración y actualización de los manuales de organización, el manual de evaluación del desempeño y el manual del ciudadano o *Tramita Fácil*. En el presente capítulo, se desarrolla el proyecto *Tramita Fácil*, por lo tanto, siempre que se mencione el proyecto de simplificación, a de referirse exclusivamente a las acciones de simplificación de trámites y cuando se mencione, el programa de simplificación, se referirá a todas las acciones en su conjunto. Inicialmente será necesario, abordar la base jurídico-política que sustenta dicho proyecto para entender de dónde surge éste y cuál es su finalidad.

3.1 Base jurídico-política de *Tramita Fácil*

En principio, el proyecto *Tramita fácil* parte de la idea de actualizar el Manual de Trámites y Servicios Municipales aprobado por el cabildo en 1998. La actualización era necesaria, debido a que una importante cantidad de formatos y requisitos habían sido modificados a partir de reformas administrativas y legales hechas por la nueva administración en las direcciones generales.

Se entiende por trámite,¹⁰⁴ la o las solicitudes que las personas físicas o morales del sector privado hacen ante las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal. En este caso las gestiones y/ peticiones, son las hechas a la autoridad municipal de Naucalpan, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o en general para que se emita una resolución. El trámite es concebido de igual manera como una herramienta municipal de regulación y control para la sociedad.

¹⁰⁴ Vid. *Infra.*, Glosario p. 131.

La regulación se apega a las políticas y lineamientos establecidos tanto en el bando municipal, como en el plan municipal de desarrollo. Entre los aspectos que se regulan, se encuentran la política de desarrollo urbano, económico, ecología. Además se controlan actividades del municipio como el comercio, la industria y la construcción en el territorio municipal.

Sin embargo, la ineficiencia y los tiempos de ejecución, que en la actualidad imperan en las administraciones municipales, promueven la corrupción, pues el ciudadano en su afán por superar la inoperancia gubernamental recurre a los servidores públicos, directamente o a través de terceros, para agilizar su proceso a cambio de ofrecerles dinero u otras dádivas, lo que ha generado costos inmensos por desviación de recursos y pérdida de gobernabilidad.

Otra deficiencia frecuente en la realización de trámites y servicios es la falta de información y conocimiento de los ciudadanos, hacia los procedimientos del ayuntamiento. Esta situación provoca que el usuario tenga una impresión equivocada sobre los servicios que se ofrecen, por consiguiente éste no detecta las fallas en el proceso, ni puede articular su acción o defender sus intereses. En consecuencia el proyecto *Tramita Fácil*, va dirigido a satisfacer esta necesidad y a cambiar las malas expectativas que los ciudadanos han generado.

Tramita Fácil reúne todos los requisitos de ubicación, documentación y horarios de las oficinas en donde se gestionan los trámites y servicios del municipio de Naucalpan. Este registro municipal otorga al ciudadano usuario, personas físicas, empresarios y agrupaciones civiles, la certeza legal sobre las condiciones y requisitos bajo los cuales son prestados los trámites y servicios.

El proyecto asimismo se concibe a partir de los lineamientos contenidos en los tres planes de desarrollo, vinculando así, los tres ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en un actuar común. En dichos planes se vislumbra a la modernización del gobierno como una prioridad para lograr los fines que persigue el Estado.

Figura 3.1
Fundamento del Manual del ciudadano



Fuente: Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. Ayuntamiento de Naucalpan 2003

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, contempla en la elaboración de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales a la modernización del gobierno como uno de los temas de prioridad nacional, dada la necesidad de un gobierno inteligente y capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, así como el rediseño de procesos burocráticos para dar un enfoque de calidad al ciudadano, que den pie a la innovación y creatividad gubernamental, a fin de tener un gobierno abierto y transparente.¹⁰⁵

¹⁰⁵ El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, señala que "a fin de que la administración cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, se requieren acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión" *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, op .cit.*, nota 5 pp. 63-64, 144-147.

En segundo lugar, el *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, expone que "se requiere un gobierno que modernice su administración para satisfacer sus necesidades y expectativas de la población; basado en indicadores de desempeño, a partir de la desregulación, simplificación administrativa y profesionalización de los servidores públicos. Un gobierno que ofrezca una gestión pública eficiente y eficaz en las áreas sustantivas y de atención directa a la ciudadanía".¹⁰⁶

Por último, el Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003 del ayuntamiento de Naucalpan, partiendo de los ejes del Programa Institucional para el Fortalecimiento y Modernización de la Administración Pública Municipal, tenía como objetivo principal el establecer y depurar procedimientos y sistemas de trabajo para mejorar la calidad y eficiencia de cada uno de los servicios prestados a la ciudadanía.¹⁰⁷ Para alcanzar dicho objetivo se crea el Programa de Modernización, Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal, a cargo de la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa.

Del mismo modo, la base jurídica sobre la cual descansa el proyecto *Tramita fácil*, parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -norma suprema de la nación- que en su artículos 115 fracción II, señala que "los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia".

Otro elemento muy importante de la esfera institucional de la simplificación administrativa a nivel estatal es el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el cual se fundamentan las figuras jurídicas que propician certidumbre jurídica entre los particulares y eficacia en la resolución de los trámites

¹⁰⁶ *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, op .cit., nota 6, pp. 15, 169-179.

¹⁰⁷ *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*, op. cit., nota 96, p. 65.

administrativos estatales y municipales. Entre estas figuras destacan la *afirmativa ficta*, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y el Registro Estatal de Trámites Empresariales (RETE).¹⁰⁸

Incluso el artículo 31, fracción XXXVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que entre las atribuciones de los ayuntamientos están, el promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones.

Ya en el nivel municipal, el marco normativo que ratifica a la Contraloría Interna Municipal como la dependencia encargada del Programa de Modernización y Simplificación Administrativa, lo encontramos en el artículo 30 del Reglamento de la Administración Pública centralizada del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Según el artículo 30 a la Contraloría Interna Municipal en materia de simplificación administrativa, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:¹⁰⁹

- Establecer las bases generales para elaboración de los manuales de operación, de procedimientos y de servicios de las dependencias de la administración pública centralizada
- Emitir las políticas y lineamientos para la ejecución y evaluación del programa de simplificación y modernización de la administración municipal;
- Apoyar técnicamente las actividades de modernización y simplificación de los procesos y sistemas de la administración municipal;

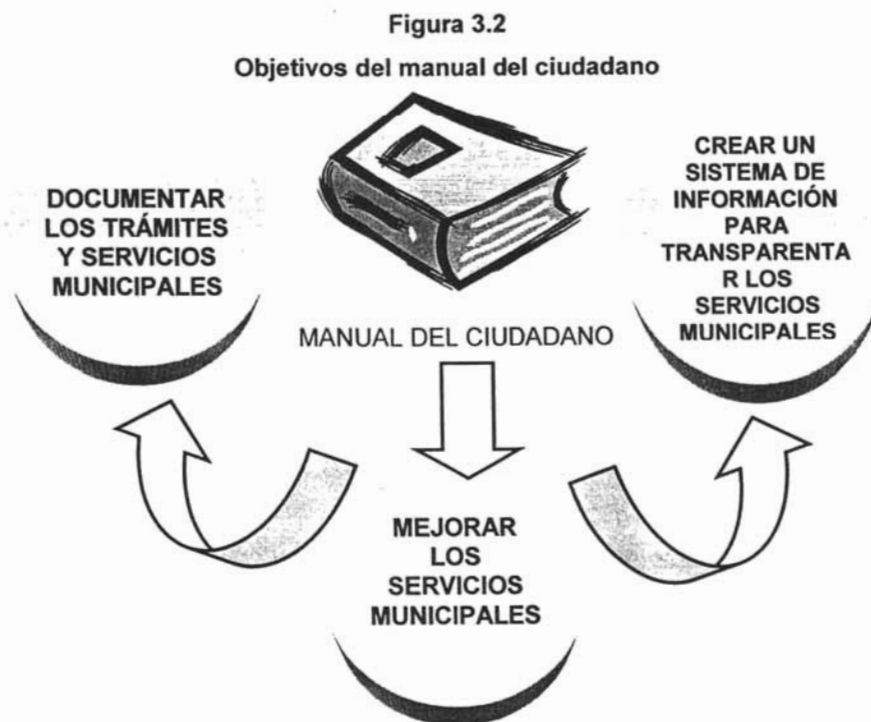
Bajo este marco, se crea el proyecto *Tramita Fácil*, también conocido como el manual del ciudadano, ya que sirve de instrumento para orientar al ciudadano sobre los requisitos, tiempos e instancias a las que debe recurrir a fin de realizar un trámite o servicio ante la autoridad municipal. Dicho manual, contiene los trámites y servicios que existían en el ayuntamiento de Naucalpan.

¹⁰⁸ Tamayo Flores, Rafael, (coord.), *op. cit.*, nota 61, p.84.

¹⁰⁹ *Reglamento de la Administración Pública Centralizada*, Municipio de Naucalpan de Juárez, México, art. 30.

3.2 Objetivos y líneas de acción de *Tramita Fácil*

El proyecto *Tramita Fácil* es un manual de servicios al público,¹¹⁰ su finalidad es que el ciudadano realice con mayor facilidad y transparencia los trámites y servicios. *Tramita Fácil*, engloba la tecnología y la investigación aplicada a una mejora en los trámites y servicios municipales. La figura 3.2 ilustra los objetivos principales del manual del ciudadano.



Fuente: Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. Ayuntamiento de Naucalpan 2003.

Así mismo, los objetivos específicos del proyecto *Tramita Fácil* son:¹¹¹

¹¹⁰ *Cfr.*, Glosario p. 128.

¹¹¹ Información proporcionada por la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa, Ayuntamiento de Naucalpan 2003.

- Agilizar el trabajo de los funcionarios públicos.
- Documentar la experiencia de la organización a través del tiempo.
- Simplificar los procedimientos complejos y burocráticos.
- Descentralizar la información de los trámites y servicios municipales.
- Transparentar los trámites y servicios municipales.
- Asegurar que los métodos y procedimientos sean requisito esencial para el desarrollo eficaz, eficiente y transparente de las tareas y el cumplimiento óptimo de los objetivos sociales del Ayuntamiento.
- Trascender en la atención de informar a los ciudadanos, usuarios internos y externos, sobre los servicios municipales, intercalando con ellos experiencias, para que contribuyan en optimizar los trámites y procedimientos del Ayuntamiento.
- Atender satisfactoriamente las quejas y reclamos de los ciudadanos y usuarios internos y externos de los servicios del Ayuntamiento.
- Facultar al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Brindar mayor certidumbre jurídica en las acciones.
- Combatir los siete vicios del servicio público que son: apatía, desaire, frialdad, aire de superioridad, robotismo, reglamentos y evasivas.

Los objetivos que lo integran tiene como fin último la simplificación administrativa, la cual entiéndase como el acercamiento de la administración pública al ciudadano, mediante el continuo perfeccionamiento tanto en la prestación de servicios públicos como en su capacidad de respuesta y adaptación a las demandas sociales. Es decir, lograr una atención al ciudadano eficaz y eficiente, además de eliminar trámites innecesarios, que agilicen y faciliten al ciudadano su obtención. Esto ayuda al mejoramiento en la administración pública municipal y la relación que ésta tiene con la sociedad.

El propósito de *Tramita Fácil* es modernizar los procedimientos complejos u obsoletos, eliminar las causas que generan ineficiencia o corrupción en los procesos, promover la simplificación y/o desregulación de normas inadecuadas, y aprovechar al máximo los recursos existentes. Dicho manual consta de las siguientes partes:

- presentación,
- índice de trámites y servicios,
- formatos del proyecto *Tramita Fácil* (266),
- catálogo de las oficinas de atención ciudadana
- resumen por direcciones y áreas administrativas de los trámites.

En la presentación, se expone una síntesis de la estructura del manual, se explican los objetivos por alcanzar de las unidades administrativas involucradas en su elaboración, quiénes son los destinatarios del mismo, cómo utilizarlo y quién, cómo y cuándo se harán las revisiones y actualizaciones. El índice, presenta de manera sintética y ordenada los elementos que constituyen el documento o títulos principales del manual.

La parte central del manual la componen, los 266 formatos con la descripción de los trámites y servicios que proporcionan las diferentes unidades administrativas del ayuntamiento de Naucalpan. Cada formato contiene los siguientes datos sobre el trámite o servicio: 1) dirección u organismo y área responsable del trámite o servicio, 2) nombre y cargo del responsable encargado, 3) nombre del trámite o servicio correspondiente, 4) vigencia del trámite, 5) objetivo o finalidad, 6) fundamento o referencia legal, 7) horario de atención, 8) tiempo de respuesta, 9) requisitos, 10) costo, 11) domicilio, teléfono y lugar del pago, 12) fecha límite de pago, 13) descripción del procedimiento, 14) nombre tanto del responsable de la actualización como del responsable de validar y autorizar dicha actualización y por último las 15) observaciones respecto al trámite. (Ver anexo 8)

En el cuadro 3.3 se observan los 266 trámites y servicios ofrecidos a la ciudadanía en Naucalpan, clasificados por direcciones y áreas administrativas a las que les competen. El manual concentra en su mayoría trámites y servicios de la dirección de Desarrollo Social con 39, seguida por la Dirección de Servicios Públicos con 37, y en tercer lugar el organismo denominado DIF con 32.¹¹²

¹¹² Para información más detallada de cada uno de los trámites y servicios que se ofrecen a la ciudadanía en el municipio de Naucalpan, *vid. infra.*, Anexo 7.

Cuadro 3.3
Trámites y servicios que se ofrecen a la ciudadanía

Contraloría Interna	04
Consejería Jurídica	01
Desarrollo y Fomento Económico	05
Desarrollo Social	39
Desarrollo Urbano	27
DIF Naucalpan	32
Ecología	17
Gobierno	05
OAPAS	16
Obras Públicas	02
Protección Civil	03
Secretaría del H. Ayuntamiento	21
Seguridad Pública y Transito.	21
Servicios Públicos	37
Tesorería y Finanzas	26
Vocalía de Asentamientos Humanos	10
Total:	266

Fuente: Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. Ayuntamiento de Naucalpan 2003.

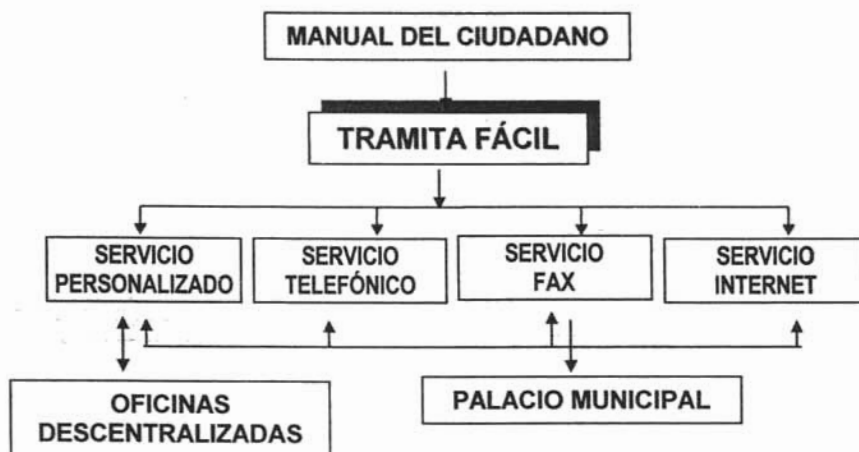
Al documentar los trámites y servicios municipales, por medio de *Tramita Fácil*, se concentra toda la información de los trámites y servicios en un solo sistema al cual pueden acceder todos los ciudadanos interesados en realizar algún trámite. El resultado es un sistema de información confiable y oportuna, de fácil acceso, apoyado en las tecnologías de la información para orientar mejor al ciudadano y brindarle una atención de calidad.

La atención se vuelve de calidad, pues, se evita que la información proporcionada al ciudadano se dé como comúnmente se hace en las instituciones gubernamentales de forma dispersa, en diversas oficinas, horarios, y procedimientos, lo que genera deficiencias como: la falta de orientación, la limitada información, la deficiente atención y la resolución discrecional de los trámites.

El esquema de servicio de *Tramita Fácil*, se observa en la figura 3.4. El ciudadano que necesita realizar algún trámite o servicio, es orientado por medio del manual de Trámites y Servicios Municipales, ya sea recibiendo orientación vía

telefónica, fax o Internet, o acudiendo al ayuntamiento a recibir información directa en un modulo de orientación al ciudadano.

Figura 3.4
Esquema de servicio del proyecto tramita fácil



Fuente: Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. Ayuntamiento de Naucalpan 2003

Entre las condiciones idóneas para la prestación del servicio se encuentran: el contar con el personal lo suficientemente capacitado, con el fin de dar un trato amable y la información correcta; contar con la infraestructura necesaria para el fácil acceso de los ciudadanos por cualquier vía. (Ver anexo 9)

De la misma manera, existen algunas vertientes que el proyecto *Tramita Fácil* pretendía alcanzar, las cuales se basaron en las vertientes ya establecidas por el gobierno del Estado.¹¹³ Se consideraron cinco principales vertientes: la agilización de trámites, el mejoramiento en la atención al público, la desconcentración y descentralización, la mejora regulatoria y la transparencia administrativa. Cada una de las vertientes, prevé un conjunto de acciones a seguir para el logro de la simplificación administrativa, como se muestra en el siguiente cuadro:

¹¹³ Vid. *supra.*, Capítulo 1, p. 40.

Cuadro 3. 5
Vertientes principales del proyecto Tramita Fácil

1. Agilización de trámites	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseño de sistemas de gestión. ▪ Cambiar procesos manuales por automatización de datos. ▪ Tecnología moderna de trabajo. ▪ Capacitación de los servidores públicos ▪ Esquemas de concertación y participación social.
2. Mejoramiento en la atención al público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliación de días, horarios y plazos establecidos. ▪ Mejoras en espacios de atención al público. ▪ Simplificación de trámites y requisitos. ▪ Formatos claros y sencillos. ▪ Ventanillas únicas de trámites. ▪ Módulos de información y orientación al público.
3. Desconcentración y descentralización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestación de trámites y servicios próximos a la ciudadanía. ▪ Asignación oportuna de facultades y recursos. ▪ Delegación de autoridad a los órganos respectivos. ▪ Regionalización de procesos completos. ▪ Eliminación de instancias de simple trámite o gestión.
4. Mejora regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actualización de reglamentos. ▪ Normatividad congruente. ▪ Reglamentos en materias específicas. ▪ Desregulación en materia económica sin afectar los estándares de seguridad social y laboral protección al ambiente y la educación.
5. Transparencia administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducir el ejercicio de facultades discrecionales. ▪ Impulsar el cambio de actitud y aptitud del personal. ▪ Sustentar la prestación de trámites y servicios en el código de procedimientos administrativos. ▪ Establecer sistemas de control y seguridad en documentación.

Fuente: Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. Ayuntamiento de Naucalpan 2003.

En principio la *agilización de trámites*, requería del diseño de nuevos sistemas de gestión, para cambiar los procesos manuales por automatizados introduciendo las tecnologías de la información como son: computadoras, Internet, bases de datos y telecomunicaciones. A la par exige la capacitación de los servidores públicos, pues la actualización y profesionalización elimina posibles errores. Asimismo la concertación y la participación social permiten conocer las necesidades del ciudadano usuario.

La segunda vertiente referente al *mejoramiento en la atención al público* se alcanza mediante; la mejora en los tiempos de respuesta de los trámites ya sea ampliándolos o reduciéndolos de periodo; la mejora en los espacios en donde se atiende al público; la introducción de formatos más claros y sencillos que eliminen el excesivo papeleo, los requisitos o instancias de autorización; la implantación de ventanillas únicas de trámites y módulos de información para una mejor orientación y atención al público. Estos dos últimos puntos, ayudan a cambiar la imagen ante los ciudadanos de una burocracia lenta e incompetente.

La *desconcentración y descentralización* es la tercera vertiente, cuya finalidad es acercar más la prestación de trámites y servicios a la ciudadanía, por medio de una mayor asignación de facultades y recursos a los municipios, delegándoseles autoridad a sus órganos respectivos de la tramitación y regionalizando los procesos completos. Por lo tanto, se eliminan instancias intermedias de simple trámite o gestión.

La cuarta vertiente que aborda la *mejora regulatoria*, tema de reciente auge en la administración pública, contempla dos orientaciones básicas; la actualización de reglamentos cuidando que la normatividad sea congruente, y la desregulación, la cual consiste en la revisión de los reglamentos en las diversas materias utilizadas por el ayuntamiento, para eliminar normas que obstaculicen la actuación y toma de decisiones de los servidores públicos e incluso el desahogo expedito de los trámites.

Por último la vertiente de *transparencia administrativa*¹¹⁴ cuyo objetivo es la reducción de facultades discrecionales. Esta vertiente exige impulsar el cambio de actitud y aptitud del personal (cambio de cultura organizacional), así como sustentar la prestación de trámites y servicios en el código de procedimientos administrativos

¹¹⁴ Esta tendencia en los procesos de modernización señala que "además de un acercamiento entre la sociedad y el gobierno es necesaria una relación de transparencia en los trámites y servicios que se realizan en las oficinas públicas. Es dar a conocer a la luz pública la actuación de los servidores públicos", Hernández Arias, Antonia y Oseguera Gutiérrez, Elías, *op. cit.*, nota 43, p. 32.

para establecer sistemas de control y seguridad en documentación, a los que cualquier ciudadano interesado pueda tener acceso a información referente a la administración pública municipal, con las reservas que estipula la ley.

Las vertientes de desconcentración, mejora regulatoria y transparencia, buscan cambiar la imagen de hermetismo, centralismo, discrecionalidad, descortesía y corrupción que todavía existe en la administración pública. Paralelamente a la agilización de los trámites y servicios, se requirió también simplificar los mismos, dado que la complejidad y los tiempos de espera aún representaban obstáculos para el desahogo de estos.

3.3 El proceso de simplificación de trámites y servicios

El proceso de simplificación de trámites y servicios, estuvo a cargo de la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa, misma que como ya se menciona anteriormente, forma parte de la Contraloría Interna de Naucalpan. En éste proceso, se distinguen dos fases, las cuales constan a su vez de varios pasos: en la primera fase se realiza un análisis de los trámites (recolección, identificación, revisión) para hallar los problemas que presenta éste, en cuanto a tiempo y normatividad excesiva, y en la segunda se identifican y desarrollan las mejoras de los trámites para implementarlas.

Las acciones para la simplificación de los trámites y servicios del ayuntamiento de Naucalpan constituyeron un proceso, ya que éste contempló una serie de fases y/o etapas a seguir, hasta simplificar un trámite o servicio, en este sentido José Luis Herrera define al proceso de simplificación como:

“Un procedimiento sistemático en el cual se estudian las operaciones a través de un análisis del trabajo y la cantidad/tiempo de su realización, procurando un mejor uso de los recursos materiales, humanos y financieros; dicho análisis se encarga de: eliminar el trabajo innecesario; combinar las diversas operaciones y sus elementos; cambiar el orden de las operaciones y simplificar las operaciones innecesarias”.¹¹⁵

¹¹⁵ Citado por Cortes Sánchez, Diana, *op. cit.*, nota 39, p. 6.

En principio, como parte del análisis de los trámites y servicios, se realizó la recolección e identificación de éstos, para ello la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa, se dio a la tarea de analizar e investigar el inventario de la totalidad de las gestiones que la ciudadanía realizaba ante las oficinas públicas del municipio.

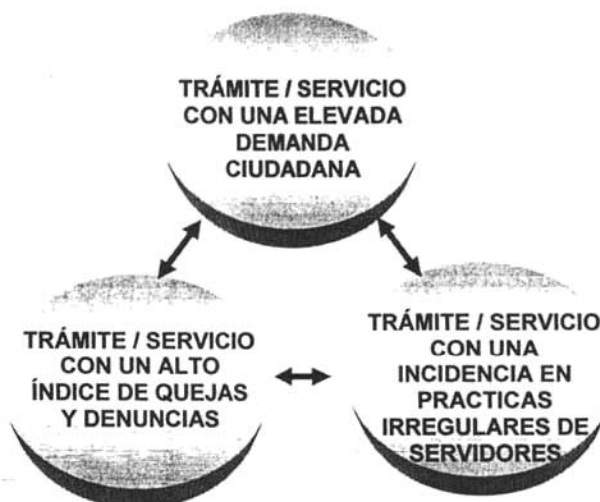
Posteriormente, realizado el inventario de todos los trámites y servicios ofrecidos en Naucalpan, se llevo acabo la revisión de trámites y servicios, en esta fase del proceso, la finalidad fue mejorar los marcos procedimentales y normativos para ofrecer en el corto plazo respuestas más simples y oportunas a los ciudadanos, pues la excesiva normatividad entorpecía la realización del trámite.

La revisión de cada uno de los trámites y servicios de Naucalpan, según se observa en la figura 3.6, se realizó con base en tres prioridades: inicialmente, se revisaron todos aquellos trámites y servicios con una elevada demanda ciudadana; después los trámites con un alto índice de quejas y denuncias y finalmente, los trámites en donde los servidores públicos tienen mayor incidencia de cometer irregularidades en el proceso, todos estos trámites se definieron como trámites de alto impacto.¹¹⁶

¹¹⁶ Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. Ayuntamiento de Naucalpan 2003.

Figura 3.6

Prioridades para llevar acabo el Proceso de Revisión de Trámites y Servicios

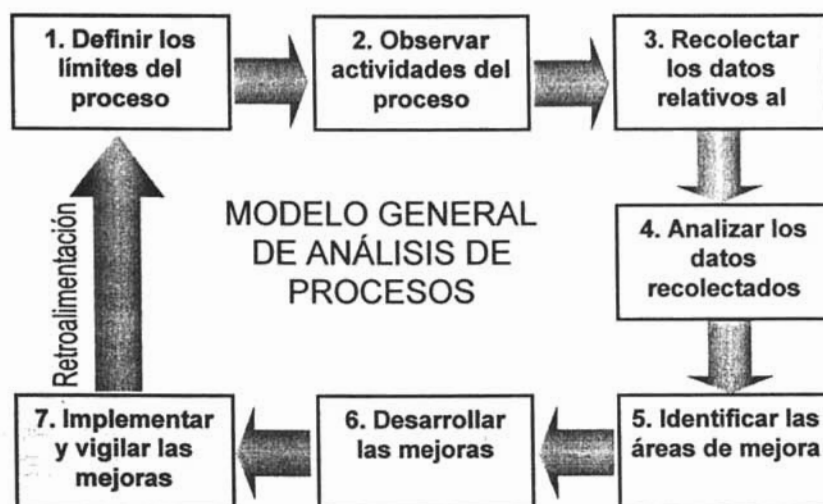


Fuente: Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. Ayuntamiento de Naucalpan 2003

La intención del estudio fue corroborar si estos trámites: 1) podían ser eliminados o simplificados, precisando las acciones correspondientes, incluidas, en su caso reformas legales o administrativas; 2) minimizaban su impacto sobre la sociedad; y, 3) justificaban su existencia y racionalidad. De esta manera los trámites con excesivos requisitos, tenían que ser reducidos y los trámites innecesarios o que provocan duplicidad de funciones, tenían que ser eliminados.

Del mismo modo, el estudio se apoyó en la reingeniería de procesos, pues además de la integración del manual del ciudadano, se revisaron y analizaron los diagramas de flujo de cada uno de los respectivos trámites o servicios, con el fin de identificar y desarrollar mejoras. Las mejoras, consistían en rediseñar el procedimiento a fin de reducir tanto el tiempo, como las instancias y requisitos para mejorar los costos, la calidad, el servicio y la rapidez con que se realiza un trámite. El modelo general de análisis de procesos se observa en la figura siguiente:

Figura 3.7
Modelo general de análisis de procesos



Fuente: "Reingeniería de procesos municipales", *Curso de capacitación sobre acciones de mejora regulatoria municipal*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2003, Guías para la mejora regulatoria municipal. p. 17.

En la primera etapa, se realiza un diagnóstico operativo del ayuntamiento, para enlistar los procesos y actividades administrativas municipales y los problemas a los que se enfrenta frecuentemente el municipio. Posteriormente, se elabora una descripción de los procesos administrativos del municipio, así como de los diversos factores que inciden en ellos. En tercer lugar, se definen soluciones, lo cual implica evaluar y seleccionar ideas factibles para aplicarlos a la problemática detectada en los procesos administrativos municipales.

Una cuarta etapa es el *rediseño y/o diseño*, que permite aplicar ideas factibles determinadas a los procesos administrativos y llevar a cabo su rediseño, a menos que se determine que no son operables, en cuyo caso se diseñarán nuevos procesos. Se establecerán garantías de tiempo y de calidad en el servicio, para finalmente entregárselos al presidente municipal.

Una quinta etapa es la *implementación*, en donde se informa y negocia el establecimiento de los nuevos procesos con las áreas participantes en los procesos. Para ello, se deben generar compromisos y darles seguimiento. La sexta etapa es la medición y control, en donde se da seguimiento a los trabajos de reingeniería de procesos, se determina un tiempo de medición, se miden las variables críticas y se compara su evolución.

Finalmente, se llega a la etapa de *retroalimentación*, en donde se impulsa la mejora continua, para que el municipio siempre preste servicios de calidad a los gobernados. Asimismo, se impulsa la publicidad de los trabajos de reingeniería de procesos y sus beneficios en el nivel del gobierno municipal.¹¹⁷ Cada uno de los pasos anteriores es aplicado a los distintos trámites y servicios realizados en el municipio, para que sean más eficientes y eficaces los procesos que mejoren la prestación de servicios.

La etapa de diseño o rediseño es una de las más importantes y que requiere más tiempo, pues en ésta, cada proceso se representa gráficamente por medio de un diagrama de flujo,¹¹⁸ mismo que detalla las operaciones que componen un procedimiento y establece su secuencia cronológica. El diagrama de flujo representa desde la primera hasta la última actividad realizada para la prestación del servicio o trámite, señala de manera clara y precisa las actividades y los periodos de tiempo que cada actividad tiene.

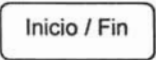

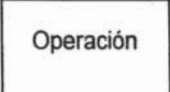
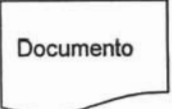




Para elaborar los diagramas de flujo los encargados del proyecto, se basan en la entrevista de cada una de las personas participantes en el proceso administrativo y una vez recopilada toda la información relacionada con el

¹¹⁷ La reingeniería de procesos está ligada a la *benchmarking*, que se refiere a la revisión de los estándares y mejores prácticas, comparando los procesos del gobierno municipal con los de otros entes que realicen actividades iguales o similares, a fin de obtener todos los elementos que puedan o deban sumarse a sus procesos administrativos. "Reingeniería de procesos municipales", *Curso de capacitación sobre acciones de mejora regulatoria municipal*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2003, Guías para la mejora regulatoria municipal, p.27.

¹¹⁸ Cfr., Glosario p. 126.

seguimiento de cada trámite y servicio, se procede a la diagramación por parte del área del gobierno municipal, a fin de obtener un flujo del proceso. Dicho flujo requiere de los siguientes símbolos propuestos por la *American National Standard Institute (ANSI)*:

Cuadro 3.8
Símbolos de la norma ANSI para elaborar diagramas de flujo

Símbolo	Representa	Símbolo	Representa
	Se utiliza para identificar el punto de partida o de terminación del flujo, puede ser acción o lugar además se usa para indicar una unidad administrativa.		Dirección de flujo o línea de unión. Conecta los símbolos señalando el orden y trayectoria en que se deben realizar las distintas operaciones.
	Indica la realización de una operación o actividad relativas a un procedimiento.		Indica cualquier tipo de documento que entre, se utilice, se genere o salga del procedimiento.
	Decisión o alternativa. Indica un punto dentro del flujo en que son posibles varios caminos alternativos.		Conector. Representa una conexión o enlace de una parte del diagrama de flujo con otra parte lejana del mismo.
	Representa un archivo común y corriente d oficina, donde se guarda un documento en forma temporal o permanente.		Conector de página. Representa una conexión o enlace con otra hoja diferente, en la que continua el diagrama de flujo.

Fuente: Quiroga Leos, Gustavo, *Organización y métodos en la administración pública*, Trillas, México, 1988, 2ª. ed., p. 243.

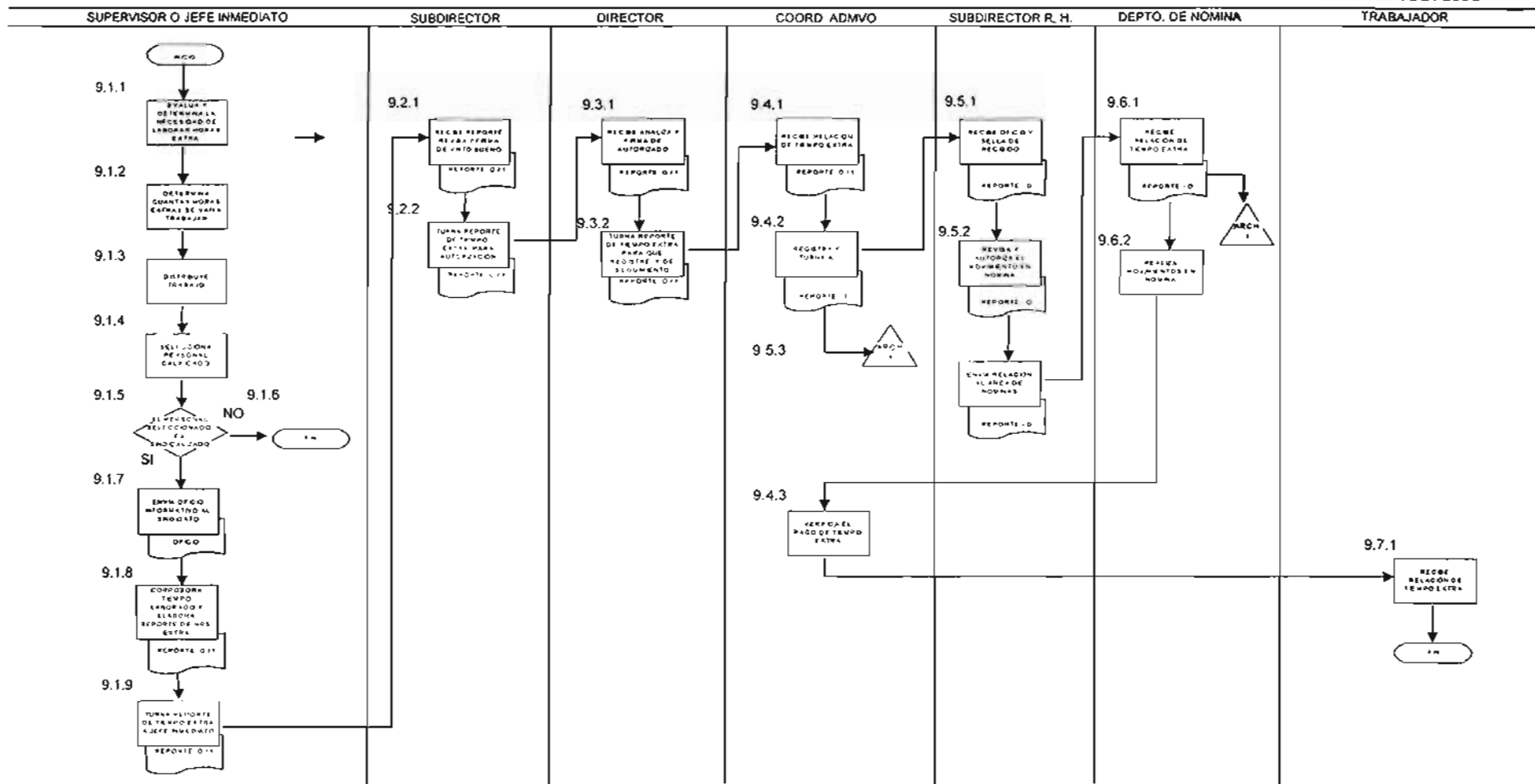
La dirección lógica del flujo siempre deberá ser hacia la derecha y hacia abajo. Es importante también, indicar muy bien el tiempo que toma cada actividad en el flujo, para que, en la etapa de rediseño se compare con el tiempo antes fijado y en su caso reducirlo. A continuación se presenta un ejemplo del procedimiento de pago de tiempo extra en el ayuntamiento de Naucalpan:

H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUAREZ
 SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS
 DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE PAGO DE TIEMPO EXTRA

HOJA: DE:

PROCEDIMIENTO DA 001

TITULO B.0 DIAGRAMA DE FLUJO



Fuente: Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez 2003. Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa

La descripción del procedimiento de pago de tiempo extra, se observa en el siguiente cuadro. En la primera columna se identifica con un número el trámite, la segunda representa el número de puesto que interviene en el procedimiento, la tercera columna enumera las actividades que le corresponde realizar a cada puesto, y la última columna describe detalladamente las actividades de cada puesto conforme a la secuencia del diagrama de flujo anterior.

Cuadro 3.10 Descripción del procedimiento de pago de tiempo extra

CI	UR	#	Actividad
9	01	1	El supervisor o jefe inmediato inicia el procedimiento de pago de tiempo extra determinando y evaluando la necesidad de laborar horas extras
9	01	2	El supervisor o jefe inmediato determina cuantas horas extras se van a trabajar
9	01	3	El supervisor o jefe inmediato distribuye el trabajo
9	01	4	El supervisor selecciona al personal calificado
9	01	5	El supervisor determina si es personal sindicalizado o no
9	01	6	Si es personal no sindicalizado el proceso llega a su fin.
9	01	7	Si el personal es sindicalizado el supervisor envía un oficio informativo al sindicato.
9	01	8	El supervisor corrobora tiempo elaborado y elabora reporte de horas extras.
9	01	9	El supervisor turna reporte de tiempo extra al jefe inmediato.
9	02	1	El subdirector recibe reporte revisa y firma de visto bueno.
9	02	2	El subdirector turna reporte de tiempo extra para autorización.
9	03	1	El director recibe, analiza y firma de autorizado
9	03	2	El director turna reporte de tiempo extra para que se registre y de seguimiento.
9	04	1	El coordinador administrativo recibe relación de tiempo extra.
9	04	2	El coordinado registra y turna, y manda una copia al archivo
9	05	1	El subdirector de recursos humanos recibe oficio y sella de recibido.
9	05	2	El subdirector de recursos humanos revisa y autoriza el movimiento en nómina.
9	05	3	El subdirector de recursos humanos envía relación al área de nóminas.
9	06	1	El departamento de nómina recibe relación de tiempo extra, y envía una copia al archivo.
9	06	2	El departamento de nómina realiza movimientos en nómina.
9	04	1	El coordinador administrativo verifica el pago de tiempo extra
9	07	1	El trabajador recibe relación de tiempo extra y finaliza el procedimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en el diagrama de flujo de pago de tiempo extra.

CI: Clave

UR: Unidad Responsable o Puesto.

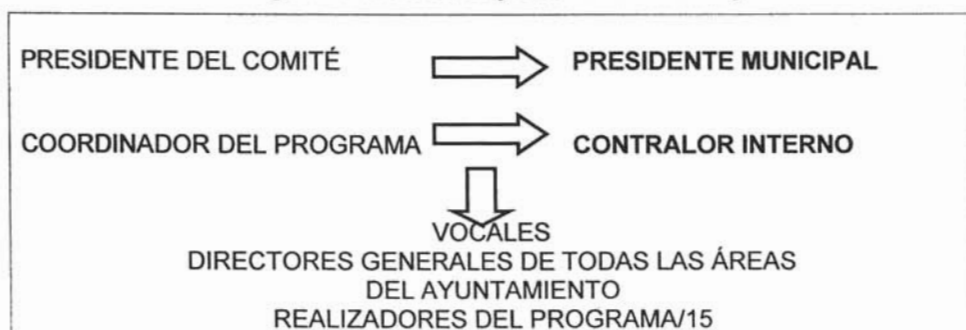
#: Número de Actividad

Al concluir el diagrama del flujo, éste es turnado a los actores que en él intervienen, para revisarlo y validarlo, corroborando si el flujo corresponde efectivamente a las actividades realizadas. En caso de inconformidades de una o varias de las partes, se hacen las correcciones pertinentes hasta que el flujo corresponda con exactitud a la realidad del proceso administrativo municipal. Ya aprobado el flujo de operaciones de cada uno de los trámites y servicios, por todas las personas involucradas en él proceso, y validado por el equipo de simplificación de procesos, se envía al Comité de Modernización y Simplificación Administrativa.

3.4 El control y seguimiento de la simplificación administrativa

El Comité de Modernización y Simplificación Administrativa,¹¹⁹ fue la instancia encargada del control y evaluación de las acciones contempladas por el programa de simplificación administrativa a cargo de la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. El Comité se integró por un presidente, un coordinador y quince vocales del municipio.

Cuadro 3.11
Integrantes del comité y sus roles de trabajo



Fuente: Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. Ayuntamiento de Naucalpan 2003.

¹¹⁹ El Comité fue establecido con base en un convenio de coordinación entre el gobierno estatal y el Ayuntamiento de Naucalpan, para llevar a cabo las acciones de modernización y simplificación administrativa.

En dicho Comité, el presidente municipal fungió como presidente, el contralor interno municipal como coordinador del programa y los directores generales del ayuntamiento, así como los realizadores del programa como los vocales: Estas diecisiete personas determinaban las políticas a seguir, además de discutir las acciones correctivas pertinentes.

A fin de mantener informados a todos los miembros de las acciones de la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa, periódicamente el Comité realizó reuniones de trabajo, para informar de los avances obtenidos en materia de simplificación administrativa. Estos avances de las acciones emprendidas por la subdirección se midieron con base en los indicadores de evaluación.

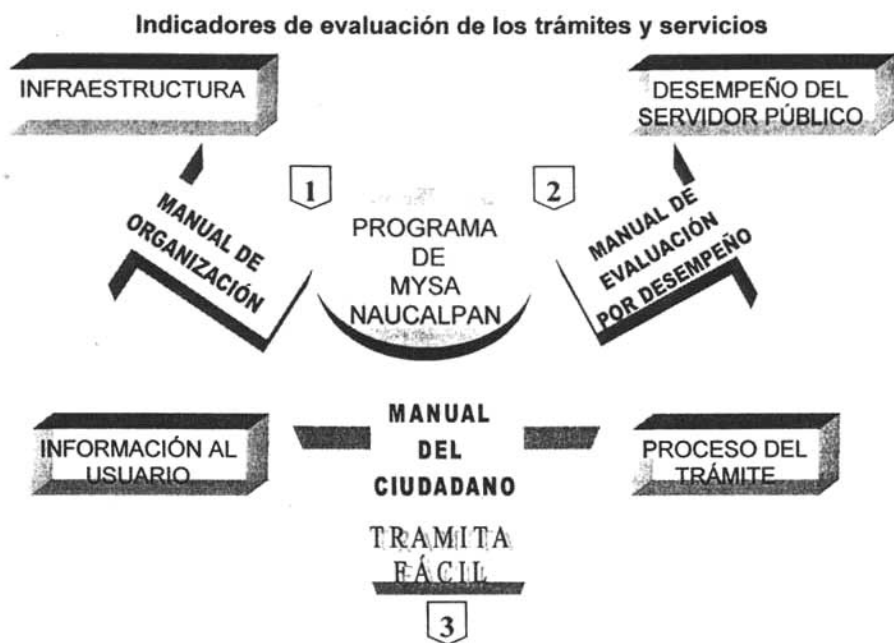
Los indicadores de evaluación del programa fueron tres y se construyeron a partir de los resultados esperados del Programa de Modernización y Simplificación Administrativa, los cuales fueron: terminar la elaboración y actualización del manual de organización, el manual de evaluación del desempeño y el manual del ciudadano.¹²⁰

En principio, el manual de organización tuvo como objetivos principales tres: reglamentar jurídicamente la estructura organizacional, servir de punto de referencia y equilibrio para el desarrollo de la organización y combatir la corrupción. La finalidad del manual, fue ordenar y definir la estructura orgánica del ayuntamiento.

El segundo, fue el manual de evaluación del desempeño, el cual tenía como objetivos evaluar el desempeño de los servidores públicos de todas las dependencias del ayuntamiento. Por último, el manual del ciudadano, orientado a simplificar, agilizar y transparentar los trámites y servicios municipales de Naucalpan. A continuación se observa un esquema de los indicadores del Programa de Modernización y Simplificación Administrativa.

¹²⁰ Cfr., Glosario p. 128.

Figura 3.12

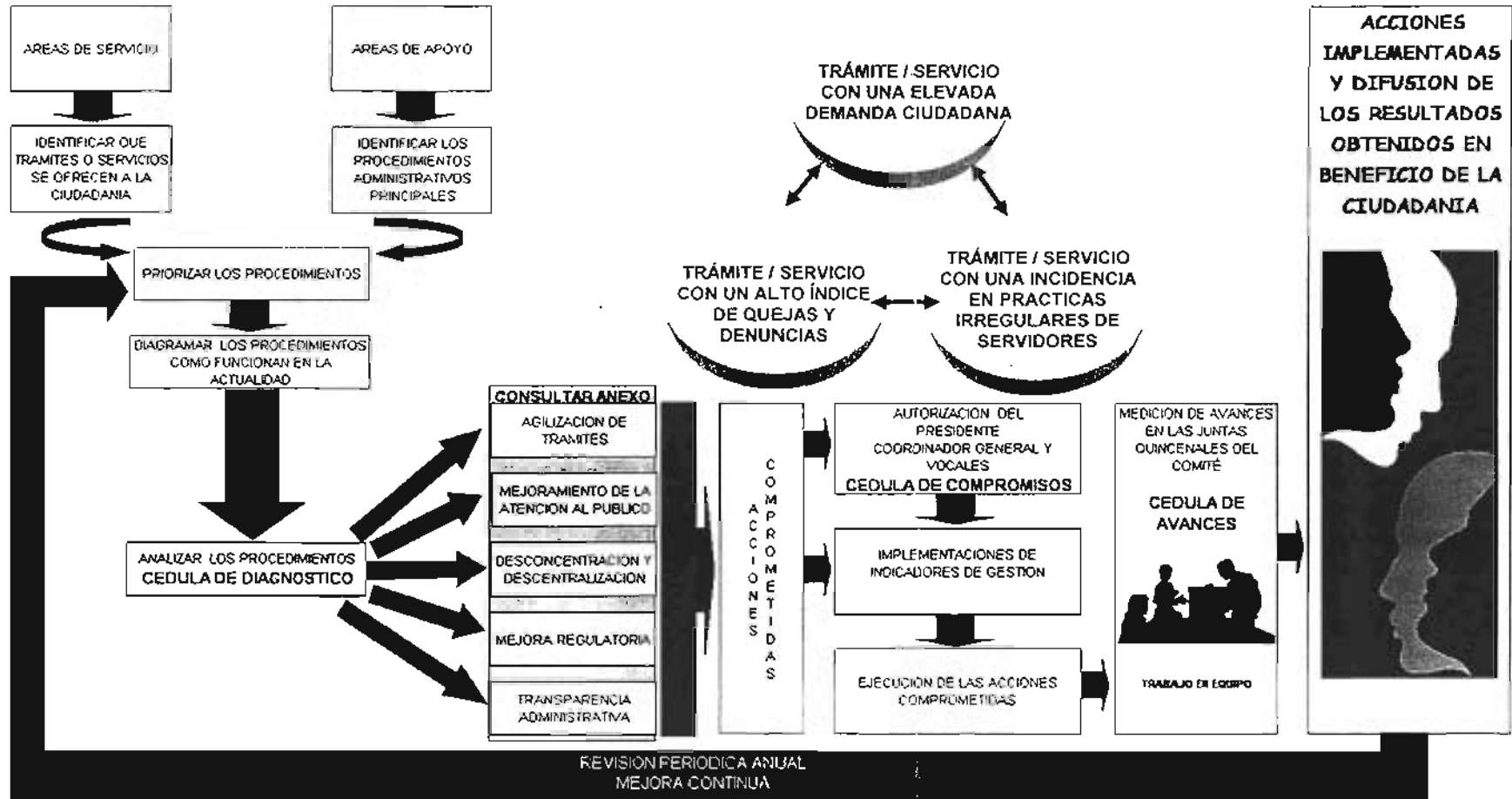


Fuente: Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa. Ayuntamiento de Naucalpan 2003.

En el caso del manual de organización, el indicador de evaluación de las distintas direcciones del ayuntamiento es la infraestructura; en el manual de evaluación del desempeño, el indicador es el desempeño del servidor público; y el manual del ciudadano los indicadores eran, tanto la información que el ciudadano recibe como el proceso del trámite.

En la figura 3.13 se observa una síntesis, del funcionamiento del Comité de Modernización y Simplificación Administrativa. Las actividades comienzan con la separación tanto de las áreas de servicio como las áreas de apoyo del ayuntamiento. En las primeras se debían identificar los trámites y servicios ofrecidos a la ciudadanía, y en las segundas los procedimientos administrativos principales.

Figura 3.13 Esquema de trabajo del Comité de Modernización y Simplificación Administrativa



Enseguida la tarea fue priorizar los procedimientos, para ello se diagramaron los procedimientos como estaban funcionando hasta ese momento, para hacer el diagnóstico, el cual comprendía las cinco vertientes ya expuestas, que son: la agilización de trámites, el mejoramiento en la atención al público, la desconcentración y descentralización, la mejora regulatoria y la transparencia administrativa.

Por cierto que estas acciones debían realizarse de manera comprometida, por todos los integrantes del comité, y registrarlas éstas en la cédula de compromisos, a fin de que fueran correctamente implementadas y medidas por los indicadores de gestión y se procediera a ejecutarlas. Además, la medición de los avances, se realizaría por medio de juntas periódicas del comité, en las que se llenará la cédula de avances y se expusieran éstos. Así, no sólo se logra implementar las acciones sino también, difundir los resultados en beneficio de la ciudadanía.

En todo el proceso se prevé el uso de tres tipos de cédulas: la cédula de diagnóstico, la cédula de compromisos y la cédula de avances. Las dos últimas constituyen tanto el control como la evaluación de los resultados. Sin embargo, a pesar de estos mecanismos, el proyecto presenta limitaciones y problemas para su ejecución y observancia, que serán analizados en el capítulo siguiente.

Capítulo IV Alcances y limitaciones de la Simplificación Administrativa en Naucalpan

El propósito de éste capítulo, es destacar las deficiencias y limitaciones que el proyecto *Tramita Fácil* presenta desde su formulación, por medio de un análisis crítico del modelo de simplificación de trámites y servicios en Naucalpan. Posteriormente, se exponen algunas reflexiones en torno a los alcances y obstáculos presentados por el municipio de Naucalpan para realizar una verdadera simplificación administrativa que modernice a la gestión pública municipal. Esto, debido principalmente, a la resistencia que todavía existe en las organizaciones gubernamentales a aceptar el cambio para mejorar a la administración pública.

4.1 Crítica al proceso de simplificación administrativa.

Ya se dijo previamente, que el proyecto *Tramita Fácil* surge de la idea de hacer más ágiles y/o eficientes los trámites y servicios ofrecidos a los ciudadanos en el municipio de Naucalpan. No obstante el proyecto posee defectos estructurales desde su formulación, debido en gran medida a factores como la mala adaptación de las innovaciones en la administración pública municipal,¹²¹ la falta de profesionales en la elaboración de proyectos de simplificación, la ausencia de mecanismos de evaluación real y objetiva, entre otros.

Estos factores, ocasionaron deficiencias en aspectos tan elementales que todo proceso administrativo¹²² debiera tener, (caracterizado por etapas como la

¹²¹ La Porte en 1971 en la conferencia de Minnowbrook 1968, escribe que el mayor problema de la administración pública contemporánea es que existe un estado de parálisis y modelos analíticos mal adaptados, en Sánchez Gonzáles, José Juan, "Situación actual de la ciencia administrativa", *Revista Conmemorativa del Colegio*, El estado del arte de la administración pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, p.18.

¹²² *Cfr.*, Glosario p.130.

planeación, organización, dirección, control y evaluación), haciéndolo un modelo deficiente e ineficaz. Dichas fallas en el proceso de simplificación administrativa, hicieron que no sólo se desconocieran los efectos posteriores a su aplicación, sino que siempre surgieran problemas en todo el proceso.

En principio, el modelo de planeación a seguir fue erróneo, pues el proyecto no contempló metas cuantificables, -un ejemplo es el avance de trámites simplificados con respecto al total y periodo de tiempo en que se realizaron- esto provocó que el proyecto no tuviera un seguimiento verdaderamente medido tanto en tiempo como en logros, por consiguiente los objetivos de dicho proyecto se alejaron más con respecto a lo planeado. Dada esta fragilidad, el proyecto se iba modificando conforme el entorno político, económico y social, lo que refleja deficiencias en la planeación del proyecto *Tramita Fácil*, y que se representa en el esquema siguiente.

Figura 4.1
Modelo tradicional de planeación a largo plazo



Fuente: Taller de Actualización de Indicadores, Estado de México, Documento 1, mayo de 2002.

El esquema muestra, que una vez iniciado el proyecto, éste se va desplazando de modo distinto a los objetivos deseados, además es vulnerable al contexto, provocando que los logros también se alejen de los objetivos planeados por una ausencia total de mecanismos de evaluación y seguimiento de los avances dados.

Asimismo, la falta de una planeación financiera en el proyecto, se hizo evidente, ya que no se asignó un presupuesto para su operación y mantenimiento, misma que contemplará tanto el pago de honorarios del personal como el mobiliario y equipo a utilizar. En especial el equipo de cómputo, además de algunos accesorios, como fax, teléfono, y todo lo necesario para el adecuado funcionamiento.

Por otra parte, la programación del proyecto es criticable, pues al carecer de una planeación adecuada, las acciones realizadas en esta materia, no estaban organizadas en tiempo ni en forma. Eso no significa, que en el proyecto, no existieran herramientas como los cronogramas y las gráficas de Gant, pero no se les dio la seriedad y seguimiento adecuado, además en frecuentes ocasiones los cursos de acción eran modificados sin ninguna contemplación.

El desarrollo del proceso de simplificación de trámites y servicios, además de ser un proceso complejo, implicó considerable tiempo tanto de análisis como investigación y desarrollo para simplificar cada uno de los trámites. Luego entonces, el principal inconveniente presentado fue la falta de un programa de acción calendarizado en el cual se tuviera un avance medido de los trámites simplificados, así como el tiempo de duración de las acciones tendientes a simplificarlos (desde entrevistas, redacción y análisis de información).

Por otra parte, al elaborar los diagramas de flujo de las operaciones y una vez aprobados, por todas las personas involucradas en los procesos administrativos, y validado por el equipo de simplificación de procesos, se turnaba de forma inmediata al Comité de Modernización y Simplificación Administrativa, sin ser sometido a consulta de opinión ciudadana, por lo que era clara la ausencia de una retroalimentación de la sociedad.

De la misma manera, el control y la evaluación del programa de simplificación, no fue real ni objetiva, puesto que el encargado de éste constante monitoreo y evaluación de los avances, era el Comité de Modernización y

Simplificación Administrativa, mismo que seguía las acciones por medio de los indicadores de evaluación. En la práctica dicho comité era ineficaz desde su conformación a causa de que las autoridades encargadas de dicha evaluación eran integrantes del mismo ayuntamiento, lo cual hacía poco objetivas las observaciones hechas al programa.

Además, el comité carecía de conocimientos y experiencia relacionada, pues al estar integrado por funcionarios municipales de las diversas direcciones, era evidente que no eran especialistas en las acciones de simplificación y por lo tanto no eran los más aptos para dar una crítica o punto de vista más acertado en torno a la evolución del proyecto, así que, en las reuniones sólo se daba un informe de avances. Con frecuencia se comete el error de pensar que la sola instrumentación de una medida simplificadora, mejorará las cosas de forma automática.

De igual forma, el proyecto de simplificación administrativa *Trámite Fácil*, estuvo sustentado en varios modelos administrativos, de los cuales a causa de falta de conocimiento especializado, no sólo se desconocían sus inconvenientes, sino que la toma de decisiones era poco acertada por lo tanto, el proyecto estaba diseñado de manera vaga y superficial. Es decir el proyecto tenía fragmentos de diferentes modelos adoptados de la administración privada, como son: la reingeniería, la calidad total, el desarrollo organizacional, la administración para la excelencia, métodos que son complementarios uno del otro, pero que también son contradictorios por sus fines.¹²³

Por otra parte, era evidente, que las acciones del programa de simplificación administrativa en conjunto, no lograban una simplificación a fondo en la administración municipal, pues mientras en algunas áreas se estaban definiendo los procedimientos y trámites en otras se estaban creando más, o redefiniendo

¹²³ A través de los años, la administración pública ha tendido a seguir el paradigma prevaleciente en la iniciativa privada, Gore, Albert. *Un gobierno más efectivo y menos costoso: Informe de la National Performance Review, EE.UU.*, trad. de Ángel Carlos González, EDAMEX, México, 1994, p. XII.

constantemente la estructura administrativa, debido a la ampliación de áreas para realizar el trabajo que otras no terminaban. Esto refleja, que los esfuerzos por simplificar no fueron los más óptimos: en reducción de personal, de recursos y procedimientos, a causa de la ausencia de una intención real de simplificación.

Igualmente las acciones de simplificación eran descoordinadas y desunidas, pues mientras la Contraloría Interna, por medio de la Subdirección de Modernización y Simplificación Administrativa, se enfocaba a la actualización del manual de trámites y procedimientos de todo el municipio, la Dirección de Desarrollo Económico, realizaba el proceso de mejora regulatoria, el cual consistía en la desregulación de la actividad empresarial, a fin de efficientar y agilizar también los trámites y servicios, por lo que la existencia de estos dos proyectos duplicaba tanto funciones como desperdicio de recursos.¹²⁴

Finalmente, el proceso de simplificación administrativa, presentó problemas desde la implementación del proyecto, ya que afectó ciertos intereses. Pues, el hecho de conjuntar los objetivos de todas las áreas del ayuntamiento, para determinar los rumbos a seguir, era tarea difícil por la falta de acuerdos debido a la diversidad de intereses que se trastocaban. Esto entorpeció y en muchas ocasiones retrasó las tareas de evaluación que el comité realizaba, ya que la administración municipal estaba sumamente politizada.¹²⁵

La complejidad política ha sido todavía uno de los principales obstáculos para encontrar consensos debido a las costumbres y trabas burocráticas del aparato administrativo, las cuales han retrasado la aprobación de modificaciones

¹²⁴ Cfr., Tamayo Flores Rafael, y de Haro Mejía, Antonio, "El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano; una primera aproximación", *Documento de trabajo*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2003, núm. 126, abril, 50 p.

¹²⁵ "La administración pública politizada está condicionada por un sistema político donde el poder se concentra en grupos políticos y la administración pública se convierte en botín de estos grupos. En algunos casos el programa de modernización debe negociarse para implementarlo. De no ser así su implementación correspondería a una decisión visceral", en Vargas Torres, Raului, *op. cit.*, nota 30, p. 126.

importantes a las leyes y reglamentos. En este punto coincido con Enrique Cabrero cuando señala que “en el caso mexicano, aún no están dadas las condiciones para que el cambio organizacional sea inducido desde la base de la estructura: por el contrario la rigidez de los niveles operativos y la inercia de las tradiciones, ritos y vicios del comportamiento son uno de los principales obstáculos a vencer”.¹²⁶

Queda claro que, en el ayuntamiento de Naucalpan todavía no están dadas las condiciones tanto políticas como organizacionales para que las innovaciones y cambios logren una transformación real de la administración pública en todos sus niveles. Esto refleja la falta de un compromiso serio entre los actores involucrados en el proceso, pues aún los servidores públicos se guían por viejas prácticas y vicios en su actuar cotidiano.

4.2 Alcances de la simplificación administrativa en Naucalpan.

La administración pública municipal de Naucalpan, para fortalecer su capacidad de respuesta, recientemente ha implementado programas de modernización para agilizar y eficientar los trámites y/o servicios otorgados a la ciudadanía. Pese a ello, los programas presentan problemas que van más allá de su diseño, y que tiene que ver con el comportamiento de los actores involucrados, el sistema político en el cual se desenvuelve la administración pública, las estructuras informales de poder, los problemas de centralismo, entre otros.

Según Cabrero, la administración pública municipal en México se enfrenta con diversos problemas administrativos, los cuales derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia, la configuración institucional del sistema de gobierno y del sistema político, así como el contexto económico y social.¹²⁷

¹²⁶ Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, nota 1, p. 28.

¹²⁷ Una discusión mas amplia respecto a los problemas que enfrentan la administración pública municipal puede encontrarse en Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Centro de Investigación y Docencias Económicas, México, 2000, Agenda de reforma municipal en México, Cuadernos de Debate, p. 4.

Por lo tanto, al analizar el nivel alcanzado de simplificación administrativa en el ayuntamiento de Naucalpan, conforme a la metodología propuesta en el capítulo primero sobre los niveles de innovación en la Administración Pública,¹²⁸ se deduce que dado los anteriores avances en materia de simplificación de administrativa logrados por los otros gobiernos, y el desarrollo del proyecto *Trámite Fácil*; las innovaciones de la administración municipal se caracterizaron por:

En el *nivel funcional*, la simplificación administrativa en Naucalpan sí generó cambios, ya que los procedimientos fueron reformulados, y se desregularon tanto los trámites y servicios para eliminar instancias y papeleo, sin embargo estas acciones se desarrollaron más específicamente en los trámites de la actividad empresarial, pues para el ayuntamiento estos han sido más rentables, de ahí, que se hayan generado mecanismos más ágiles de recaudación y captación de ingresos en éste sector, en donde se ha percibido que los procedimientos se redujeron tanto en tiempo como en forma.

En el *nivel estructural*, también se han generado algunos cambios, pero incipientes como es el caso de la Ventanilla Única y la Unidad de Control de Peticiones. Dichas instancias recientes, han estado perfeccionándose con el fin de que los trámites y servicios del sector empresarial sean más ágiles y sencillos. En éste sentido, los mecanismos de coordinación con el gobierno estatal también han contribuido de modo importante a que el ayuntamiento de Naucalpan, tenga un Registro Municipal de Trámites.

En el *nivel comportamental*, aún no están dadas las condiciones, para que las innovaciones generen nuevos patrones de actitud en el ayuntamiento, debido principalmente a la falta de mecanismos de negociación y consenso que penetren en toda la organización municipal, además debido a los diversos intereses, la falta de profesionalización y la ausencia de una cultura de cambio organizacional.

¹²⁸ Para confrontar esta teoría, *vid. supra*. Capítulo 1, p. 18-21.

En el *nivel relacional*, tampoco se consideran innovaciones, pues los efectos en la sociedad no fueron medidos, porque no se hizo partícipe a la ciudadanía, en la consulta. Esto fortalece, el argumento de que la administración de Naucalpan sigue teniendo rasgos de autoritarismo y poca sensibilidad al clamor popular.

Por otra parte, el municipio en México es un ente difícil de modernizar, debido también a las asimetrías existentes de un municipio a otro, dichas desigualdades se distinguen en función de sus principales actividades económicas, el número de habitantes, los servicios públicos que prestan, el presupuesto que destinan al gasto público y las características de desarrollo urbano.¹²⁹ Esta característica limita la implementación de innovaciones en la administración pública, únicamente si, los estados y por ende municipios poseen los recursos tanto financieros como humanos para llevar a cabo estas acciones.

Estas desigualdades han hecho que los municipios tengan distintos grados de desarrollo. De acuerdo con Rosa Imelda Gutiérrez, como ya se dijo en el primer capítulo,¹³⁰ la modernización en las administraciones municipales se da en cuatro diferentes niveles de desarrollo. En el caso mexicano gran parte de los municipios se encuentran en el nivel primario; es decir aún utilizan un modelo tradicional de administración, por consiguiente modernizar es una tarea imposible.

Así mismo existen aquellos municipios (nivel subdesarrollado) que han logrado cambios pero incipientes y aunado a la falta de seguimiento por parte de las autoridades han ocasionado la pérdida de innovaciones. Son pocos los municipios que se jactan de estar en un nivel de desarrollo en el que su administración se encuentre en un proceso de transformación.

¹²⁹ El ente municipal, se caracteriza por su heterogeneidad y difícilmente las propuestas de reforma válidas para un municipio rural, lo son para una gran ciudad. Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, nota 127, p. 3.

¹³⁰ *Vid. supra*. Capítulo 1, p. 27.

Por consiguiente, en México no existe hasta hoy un municipio con un nivel desarrollado, pese a que en Naucalpan a diferencia de otros municipios existe una mayor participación en las acciones de gobierno, no se ha logrado un proceso efectivo de planeación-evaluación según señala Rosa Imelda, ni tampoco un alto grado de desempeño y profesionalización del personal en el servicio público.

4.3 Limitaciones de la simplificación administrativa en Naucalpan.

La modernización administrativa en México, ofrece como ya se dijo, la eficacia y eficiencia del aparato gubernamental que permite legitimar la función pública. No obstante, ésta presenta obstáculos para una transformación real del Estado en todos sus niveles, ya sea el federal, estatal o municipal. En el siguiente apartado se hacen inminentes algunas reflexiones en torno a las limitaciones presentadas por el proyecto *Tramita Fácil*, con la finalidad de evidenciar los problemas que la administración municipal de Naucalpan tiene para implementar políticas de modernización, específicamente en materia de simplificación administrativa.

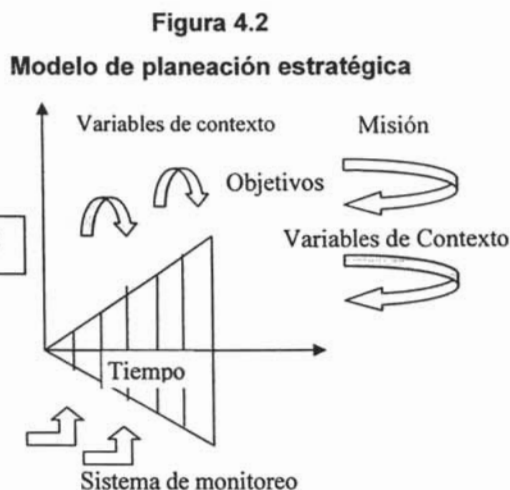
Entre las limitaciones que el proyecto *Tramita Fácil* presentó, se distinguen: el modelo de planeación, la mala adaptación de las innovaciones en la administración pública municipal, la falta de profesionalización, la ausencia de mecanismos reales de evaluación, la ausencia de políticas de continuidad. En consecuencia, el análisis del modelo exige atender a las siguientes necesidades.

Cambio en el modelo de planeación

En este sentido, el proyecto *Tramita fácil*, posee efectos estructurales desde su formulación, debido a la ausencia de diagnósticos y a la adopción de una planeación estratégica.¹³¹ Por lo tanto, no sólo se desconocen los efectos posteriores a su aplicación, sino que también surgen problemas en todo el proceso de simplificación por la falta de previsión y mecanismos de control.

¹³¹ Cfr., Glosario p. 129.

En la figura 4.2 se representa otro modelo de planeación más conveniente, el de planeación estratégica. Este esquema por el contrario difiere del anterior, ya que en él, sí se realiza un monitoreo constante – evaluación de los logros obtenidos en tiempo- para saber que tanto se van cumpliendo los objetivos o de lo contrario readecuarlos, sin perder de vista la misión del proyecto y controlando mejor las variables del contexto.



Fuente: Taller de Actualización de Indicadores, Estado de México, Documento 1, mayo de 2002.

Así pues, es necesaria la implantación de un modelo de planeación estratégica,¹³² en la cual exista un monitoreo de los logros obtenidos en el transcurso del tiempo -avance físico de metas- conforme a los objetivos planeados, de modo que las variables del contexto no influyan en la misión del proyecto.

Profesionalización de los servidores municipales

La falta de profesionalización, ocasionó que los encargados del proyecto en un principio desconocieran en su totalidad el área, por consiguiente era necesaria una inducción al puesto y una continua capacitación de los servidores del ayuntamiento.

¹³² Para ampliar el tema sobre planeación estratégica, *cfr.*, Steiner George Albert, *Planeación estratégica*, 12ª. ed, Continental, México, 1990.

Por consiguiente el proceso se vio constantemente estancado por las fallas y errores humanos cometidos. Ref.ente a esto José Castelazo dice: "para que la modernización se de íntegramente ésta debe ser tomada como un modo de vida y no sólo como un modelo tecnológico alternativo".¹³³

La falta de profesionales en la materia, advierte la clara ausencia de expertos en la elaboración de proyectos a éste nivel, que implementen innovaciones y generen cambios reales en el entorno administrativo, siendo estos continuamente frenados debido a las constantes equivocaciones y fallas humanas en todo el proceso.

Implementar tecnologías información

La modernización de un aparato municipal exige de evolución y perfeccionamiento hacia la búsqueda constante de modelos de interacción innovadores que den coherencia al quehacer gubernamental municipal, para generar condiciones óptimas en la administración, prestación de servicios y ejecución de los proyectos de los distintos ordenes del gobierno municipal, planteados por el nuevo federalismo.

En este sentido, con la aparición de las computadoras, el Internet y los sistemas de información los gobiernos municipales tienen un importante papel en el desarrollo de estas tecnologías aplicadas en ámbitos de su gestión como son: la gestión de procedimientos, los servicios de información administrativa y los sistemas de organización del trabajo, En este sentido la nueva era de las tecnologías de la información, han aportado tanto reducción de tiempo, de personal, de trabajo y de recursos.

Mecanismos de evaluación y seguimiento

Otro problema es la evaluación sistemática y continua, de la cual carece la administración pública, que si bien se da, pero lejana a una evaluación crítica,

¹³³ Castelazo, José Rafael, *op. cit.*, nota 13. p. 20.

honestas y objetivas. Así, es común magnificar los logros y minimizar los errores y fracasos, distorsionando el verdadero sentido de evaluación. Es imprescindible replantear el enfoque de evaluación para hacer de ella un instrumento útil, que coadyuve a diseñar estrategias alternativas para superar errores e insuficiencias en las políticas de mejora regulatoria y simplificación administrativa. El resultado final del proceso de cambio y de mejora es un usuario satisfecho y una administración prestigiada de acuerdo a su misión institucional.

Por consiguiente, no es posible instrumentar cambios de forma vaga y general, como en el caso de Naucalpan que no contemplan un sistema de seguimiento y monitoreo, para ir comprendiendo en que fase se van desarrollando los cambios, además de la mala adaptación de fragmentos de modelos administrativos exitosos en la gestión privada, para lograr que éstos realmente evolucionen y se afiancen en la estructura organizacional.

Mecanismos de consulta y participación ciudadana

En esta etapa de consulta, se efectúa una investigación acerca de la opinión de los ciudadanos con respecto a la forma como operan los procesos en el gobierno municipal, a fin de conocer sus necesidades y expectativas. Así, los proyectos que se asuman, deben responder a las legítimas demandas de los usuarios de servicios, para armonizar por un lado los reclamos de la sociedad, y por el otro, los intereses de gobierno que no siempre van en la misma dirección.¹³⁴

Los resultados obtenidos en la consulta de opinión ayudan a detectar en qué parte del flujo de la operación actual se está fallando y señalan los pasos, actividades, elementos, que debieran modificarse para reducir la complejidad y tiempos que lleva el proceso del trámite o servicio, es decir, mejorar el

¹³⁴ Barrera Zapata, Rolando, *op. cit.*, nota 47, pp. 95-118.

funcionamiento del proceso. Esta misma información, permite evaluar si el ciudadano percibe cambios satisfactorios en el proceso, es decir, la eficiencia.¹³⁵

Con la participación de la sociedad, se obtienen dos indicadores; el de impacto y el de cobertura,¹³⁶ mismos que contribuyen a saber que tanto se están cumpliendo los objetivos de la organización a fin de evaluar la eficacia en la aplicación de los programas. Cuando los procesos a simplificar son internos la consulta se hace a todos los servidores públicos y colaboradores del gobierno municipal. La consulta es lo único que certifica la mejora implementada y facilita la comprensión de lo que hubiere por mejorar.

Políticas de continuidad

La simplificación de trámites y procedimientos debe ser un método continuo, pues no es posible simplificar de una vez y para siempre, la realidad dinámica y compleja del municipio y de toda organización, así como la experiencia generada, obliga a replantear periódicamente su estructura y desempeño, para identificar e implantar acciones adicionales, tales como el rediseño de formatos, la disminución de tiempos, requisitos e instancias de autorización, ampliación de plazos y horarios de atención al público.

Sin embargo, la actual administración, del municipio de Naucalpan, decidió optar, por sustituir el proyecto *Tramita Fácil* por otras acciones de simplificación de trámites, como es el caso de la novedosa "mejora regulatoria". La mejora regulatoria municipal, ha comenzado a sustituir las acciones de simplificación y reúne todas las vertientes principales de ésta. La actualización de reglamentos, la desregulación de la actividad empresarial, la desconcentración, descentralización administrativa

¹³⁵ "La simplificación administrativa no sólo se refiere a la modernización de sus estructuras y procedimientos, sino que incluye la necesidad de ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad, exige que aquel se acerque a las demandas sociales, que sea un cabal promotor de desarrollo y no una traba" en, Castelazo, José Rafael, *op. cit.*, nota 13. p. 19.

¹³⁶ *Cfr*, Glosario p. 127.

además de la agilización de trámites y servicios.

Así que, se requiere identificar la capacidad de transformación de los actores que instrumentarán las acciones de modernización, así como quienes son los que buscaran impulsarla y dirigirla. De lo contrario estas innovaciones padecerán lo que comúnmente existe en todos los niveles gobierno, la falta de continuidad en los planes y programas.

Para que la capacidad de transformación sea cabal, se requiere, en primer lugar, identificar que esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo lugar hay que reconocer quienes fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el terreno para el cambio y en último término, se trata de conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes están involucrados.¹³⁷

En los últimos años estos agentes transformadores, es decir los funcionarios públicos, ya no tienen en sus manos la capacidad de dar seguimiento a los cambios, debido a la alternancia política encontrada principalmente en estados y municipios, esto ha ocasionado una fragilidad de los planes y programas de acción. Por lo tanto, el panorama político en nuestro país, se caracteriza por proyectos de gestión divergentes de gobierno a gobierno.¹³⁸

Autonomía real de los municipios.

La existencia de un "federalismo centralizado",¹³⁹ también ha imposibilitado la autonomía de los gobiernos locales para la formulación de sus propios programas y

¹³⁷ *Ibidem.*, p. 21.

¹³⁸ Cada organización pública-entiéndase secretaria, dirección general o departamento- tiene características que le son propias, con objetivos y metas diferentes; con presupuestos y recursos propios; con intereses distintos y con normas y procedimientos específicos, en Vargas Torres, Raului, *op. cit.*, nota 30, p. 125.

¹³⁹ Es el gradual despojo de los poderes reservados de los estados. Sus premisas son: 1) el modelo no contempla que las funciones y las responsabilidades sean compartidas. Los poderes estatales y locales dependen totalmente realmente de decisiones tomadas por el poder central. 2) Las instituciones políticas no centrales, como gobernadores de estados, parlamentos estatales, o alcaldes, se ven afligidos por una condición de total atrofia: su impacto en las decisiones políticas determinantes es insignificante. 3) Las funciones anteriormente desempeñadas por estos órganos se han

la administración de sus propios recursos, ya que las decisiones son tomadas desde el centro.¹⁴⁰ Esto ha ocasionado la falta de iniciativas para proponer, orientar, gestionar e impulsar innovaciones al interior del aparato, así como su margen de acción de los servidores públicos se haya restringido.

Por lo tanto, se debe remplazar el esquema de centralismo por el de descentralización del poder tanto económico como político. En otras palabras, dejar que las decisiones, el manejo de recursos y la formulación de políticas sean más cercanas al espacio de aplicación. El centralismo en la toma de las decisiones todavía impera en los municipios como Naucalpan, con una estructura vertical, en la cual, los ciudadanos tienen poca injerencia y decisión.

Mejorar la coordinación y colaboración intergubernamental

Aunque uno de los principales criterios para simplificar la gestión pública, es fijar plazos límites para la resolución; esto se logra también sólo si existe una voluntad simplificadora que se concrete en la suscripción y formalización de acuerdos intergubernamentales.

No solamente, por parte del gobierno del Estado hacia los municipios, sino también entre dependencias de un mismo nivel de gobierno, en éste caso el municipal. A fin de suscitar el intercambio de experiencias y la asistencia tanto profesional como técnica, para extender los avances de simplificación a todo el entorno municipal. Con la formalización de acuerdos o convenios de simplificación y desregulación administrativa, se hace más eficiente la realización de trámites y

fundido en un sistema jerárquico centralizado, los estados y poderes locales son considerados instrumentos administrativos del poder federal. También se le llama a éste modelo de gobierno federalismo nominal, pues los estados y poderes locales son entidades de gobierno sólo de nombre, López Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 26, pp. 19, 20.

¹⁴⁰ Con respecto a esta idea José Castelazo dice: "existe el supuesto de que las entidades federativas no son capaces de asumir las funciones administrativas que eventualmente les delega el centro por no tener recursos ni experiencia. Esto es un mito, ya que en múltiples ocasiones se ha demostrado que los estados cuentan con información, personal y capacidad de operación y de respuesta para enfrentar y resolver problemas complejos.", Castelazo, José Rafael, *op. cit.*, nota 13. p. 21.

servicios interrelacionados de carácter intergubernamental.

Mejorar el marco legal

El marco constitucional también ha privilegiado la concepción del municipio como un ámbito de gobierno con responsabilidades y funciones gubernamentales homogéneas para el conjunto municipal nacional. Así pues, la legislación mexicana, ha limitado la modernización, pues restringe el actuar de la administración pública dejando fuera las innovaciones del aparato gubernamental. Según señala Castelazo "las normas son para regular la vida en sociedad no para atarla, deben ser susceptibles de modificarse para adecuarse a las exigencias de la actualidad".¹⁴¹

En México, desde mediados de la década de los noventas, hasta el presente, se han venido desarrollando esfuerzos importantes para mejorar el marco regulatorio,¹⁴² ya que resultaba excesiva y compleja la regulación aplicable, en los trámites y requisitos, además, las prácticas de corrupción y la discrecionalidad por parte de la autoridad, persisten.

Aunque tales, esfuerzos solo se han centrado en lo relacionado a la apertura y operación de empresas, pues el mismo modelo económico neoliberal, exigió la desregulación económica para impulsar más esta actividad. La administración pública mexicana, caracterizada por la gradual disminución de las normas básicas públicas de la administración, por las normas del mercado del *management* privado.¹⁴³

Transformar el sistema político

El sistema político mexicano también debe transformarse, pues sus instituciones, la forma de gobierno y los actores políticos coartan las políticas modernizadoras

¹⁴¹ Castelazo, José Rafael, *op. cit.*, nota 13. p.21.

¹⁴² Tamayo, Flores Rafael, y de Haro Mejía, Antonio, *op. cit.*, nota 124, p. 1.

¹⁴³ Sánchez Gonzáles, José Juan, *op. cit.*, nota 121, p.26.

debido al control político ejercido, es decir, las administraciones municipales son espacios politizados en donde la negociación es comúnmente utilizada para implementar las innovaciones.

Los gobiernos locales en México no han desempeñado el papel que les corresponde debido a su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales lo suficientemente capacitados para la función gubernamental. El sistema político se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios, considerándolos instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental.¹⁴⁴

Extender el uso de la Afirmativa Ficta

Otro mecanismo existente, pero que no opera en toda su magnitud es la *afirmativa ficta*, la cual ante los largos y complicados trámites y servicios; es un instrumento que sirve para exigir respuesta inmediata a la autoridad dada su incompetencia para realizar los tramites. Dicho mecanismo da mayor certeza y confiabilidad de una respuesta al ciudadano, en tanto que, sirve también como presión a los servidores públicos, para la pronta ejecución de los trámites y servicios realizados por el ayuntamiento.

La *afirmativa ficta*, prevista en el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala que "las peticiones que presenten los ciudadanos ante las autoridades administrativas estatales o municipales deberán ser resueltas en forma escrita en un plazo escrito que no exceda de treinta días hábiles posteriores a la fecha de su presentación, o de lo contrario se entenderán que fueron aprobadas".¹⁴⁵

El código prevé algunas excepciones, como son las peticiones sobre que impliquen adquisición de la propiedad o posesión de bienes de los gobiernos estatales o municipales, en cuyo caso procederá la *negativa ficta*.¹⁴⁶ Si se revisará el

¹⁴⁴ Ver más sobre los problemas que enfrenta la administración pública municipal en México en, Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, nota 127, pp. 4-6.

¹⁴⁵ Cfr. *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, Artículo 135, Gobierno del Estado de México, 2000. p 24.

¹⁴⁶ El silencio de las autoridades en el plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que

conjunto de trámites y servicios ofrecidos tanto por el gobierno del Estado de México como por las otras administraciones municipales, se observaría que en la gran mayoría de ellos aplica la *afirmativa ficta*.¹⁴⁷

No obstante, es un elemento de defensa que el ciudadano la mayoría de las veces desconoce. Se afirma que, de poco valen las acciones de simplificación implementadas si los principales beneficiarios de las mismas, los ciudadanos, no están informados de lo realizado y de las instancias legales con las que cuentan para ampararse y en todo caso quejarse.

Con las muchas deficiencias del proyecto sólo se logra un precedente de las acciones de simplificación pero, que carecen de efectividad al finalizar la gestión. Y ante esto, la simplificación administrativa sigue teniendo como retos el lograr la realización de trámites completos, así como implementar otros mecanismos para hacerlos accesibles a una mayor población.

4.4 Resistencia al cambio organizacional

La implementación de los programas de modernización como es el caso de la simplificación administrativa, ocasiona necesariamente cambios en el comportamiento humano-laboral y modificaciones en las estructuras organizacionales y en los sistemas de poder, así como en los usos y costumbres adoptados por los actores insertos dentro y fuera de la organización pública.¹⁴⁸

En consecuencia, uno de los principales problemas que dificulta la implementación de modelos de mejora en las organizaciones gubernamentales, se debe en gran medida a la resistencia al cambio organizacional, la cual se da desde la elaboración del proyecto hasta la puesta en marcha.¹⁴⁹ Es por eso que, en este

significa decisión desfavorable a los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo. *Idem*.

¹⁴⁷ Barrera Zapata, Rolando, *op. cit.*, nota 47, p. 99.

¹⁴⁸ Vargas Torres, Raului, *op. cit.*, nota 30, pp. 127.

¹⁴⁹ Crozier, Michel y Friedberg, Earhard, *El actor y el sistema. Las restricciones de la*

apartado se enfatiza dicho aspecto, el cual sí se contrarrestará, ayudaría en el proceso de modernización en la administración pública municipal.

El comportamiento de los actores en las organizaciones, condiciona la implementación de las políticas de modernización. Son tres factores los que inciden en éste proceso. 1) Factores Políticos, relativos a la distribución de poder; 2) Factores organizacionales, concernientes a la comunicación coordinación y 3) Factores de incertidumbre, que tiene que ver con la complejidad del ambiente organizacional, comportamiento del actor ante su organización.¹⁵⁰

Esto significa, que los intereses de grupo, el centralismo en la toma de decisiones, la falta de comunicación y coordinación entre las áreas, el temor a los cambios en las relaciones y costumbres al interior de la organización, la falta de capacitación para enfrentar los cambios, induce a cometer errores y la ausencia de un marco legal que refuerce estas acciones ha ocasionado la debilidad de las innovaciones tanto política como institucionalmente, que le den el carácter de obligatoriedad y permanencia.

En consecuencia, los administradores públicos asumen los cambios organizacionales de distintas maneras. A este respecto, existen diversos enfoques: uno expone que el cambio debe manejarse desde la aplicación del poder, es decir el uso de la coerción; otro enfoque señala que el cambio debe aplicarse por la razón, la cual tiene que ver con la elección racional, pero esta deja fuera los motivos y necesidades individuales; el tercer enfoque de cómo manejar el cambio es a partir de la reeducación, en la cual la organización en desarrollo necesita de una deliberada estrategia para afectar el sistema de creencias, valores y actitudes aparte de la existencia de un agente de cambio.¹⁵¹

Asimismo, el cambio provoca también, miedo, ansiedad y resistencia, a causa de los cambios en la rutina, modelos y hábitos de la organización. Los

acción colectiva, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, p. 315.

¹⁵⁰ Vargas Torres, Raului, *op. cit.*, nota 30, pp. 129-130.

¹⁵¹ Ivancevich, John M. y Matteson, Michael T. *Organizational behavior and management*, McGraw-Hill, New York, 2002, 6ª. ed., pp. 626 - 628.

factores son tanto individuales como organizacionales, entre los individuales destacan: la amenaza a perder posición, poder y autoridad; las posible alteración de amistades e interacción; el fracaso y reconocer la necesidad de ser adiestrado para cambiar; las molestias creadas ante las nuevas relaciones, procesos, tecnología. Las barreras organizacionales que inciden de igual forma son: que los cambios pueden alterar las relaciones impactando en las normas y estándares, asimismo la inercia de la estructura crea una barrera natural pues teme la inestabilidad en la organización.¹⁵²

Una estrategia para superar la resistencia al cambio en las organizaciones, se encuentra en la obra de Peter Senge, en la cual se identifican diez desafíos del cambio, agrupadas en tres categorías: desafíos al iniciar el cambio, desafíos para mantener el cambio, y desafíos del sistema para rediseñarlo y repensarlo.¹⁵³

Al iniciar el cambio, una característica es que los grupos no aceptan ayuda, pues creen ser autosuficientes, otra característica es que dichos grupos cuestionan si éste cambio realmente era necesario. Los cambios de sostenimiento, se dan para combatir el miedo y la ansiedad, provocados por estos cambios en la organización, en esta etapa se evalúa y miden resultados. La última etapa se refiere a la consolidación y evolución de los cambios, difundidos en toda la organización con el propósito de rediseñar y reinventar éstos para mejorar.¹⁵⁴

Por otra parte, es común que las innovaciones en la gestión pública de cualquier nivel, ya sea federal, estatal y municipal, se enfrenten a una constante ausencia de cultura de cambio organizacional, como resultado las organizaciones son incapaces de extender sus innovaciones tanto al interior como al exterior. Lo anterior debido a que el aparato burocrático, da más peso a los procesos, reglas y

¹⁵² *Ibidem*, pp. 632 -633.

¹⁵³ *Cfr.*, Senge, Peter, *et al.*, *The dance of change: The challenges of sustaining momentum in learning organizations*, Nicholas Brealey Publishing, London, 1999.

¹⁵⁴ *Idem*.

procedimientos prediseñados frente a los resultados requeridos.¹⁵⁵

Un factor importante para la disposición al cambio, depende de la motivación y capacitación, pues sin ella, es suficiente, que algunos elementos de la organización, no atiendan como importantes los cambios en la administración municipal, para que estos fracasen.¹⁵⁶ Como resultado, el descreimiento y escepticismo, son actitudes negativas que se contagian y extienden a toda la organización y por tanto, es más difícil luchar contra la adversa cultura de toda la organización municipal.

Existe una conexión fundamental entre modernidad y tradicionalismo, aun dentro del contexto de modernización. "Un nuevo escepticismo destructivo se asocia aquí con una nueva conciencia social apasionada; el descreimiento total, se acompaña de exigencias morales."¹⁵⁷

En consecuencia, es necesario el cambio de aptitudes y actitudes de los servidores, para que las innovaciones administrativas, puedan ser asumidas y mejoren a la gestión pública. Este cambio de actitudes, puede inducirse por medio de un programa de capacitación, estímulos y reconocimientos del personal. Dichos cambios deben iniciarse en un primer momento por los mandos superiores.

"Se requiere del mejoramiento del clima organizacional, del cambio en las normas culturales, de la transformación de las normas de colaboración entre los grupos de trabajo, de modificar el sistema de motivación de personal, así como del establecimiento de una filosofía de dirección, que sitúe al liderazgo como agente de cambio".¹⁵⁸

A esto, se agrega, que en las administraciones municipales es claro que la profesionalización en el servicio público no se contempla pues, aún el reclutamiento

¹⁵⁵ El cambio es una transformación de un sistema de acción. Para que haya cambio es preciso que se transforme todo un sistema de acción, es decir que los hombres pongan en práctica nuevas relaciones humanas y nuevas formas de control social, Crozier, Michel y Friedberg, Earhard, *op. cit.*, nota 149, p.314.

¹⁵⁶ "Municipio libre", México: *Techno management Reingeniería y Administración*, México, 1996, p. 29.

¹⁵⁷ Apter, David Ernest, *op. cit.*, nota 12, p. 69.

¹⁵⁸ Gutiérrez Gonzáles, Rosa Imelda, y Maya Contreras, María de Lourdes *op. cit.*, nota 32, p.39.

y la selección de personal siguen haciéndose de manera tradicional. En consecuencia los servidores públicos no poseen los conocimientos necesarios, por lo que el cambio siempre será difícil de entender como parte de la mejora en la organización, sino más bien como un obstáculo al desarrollo de esta.¹⁵⁹

"A efecto de disminuir la resistencia al cambio que como condición humana se presenta cuando se llevan a cabo reformas en una institución, es necesario propiciar la participación del personal en la formulación y evaluación del plan de acción, mediante la instrumentación de un programa de difusión que de a conocer los propósitos y resultados que se pretenden lograr en la implementación de cambios establecidos".¹⁶⁰

Como señala Albert Gore, para cambiar la cultura se requiere: primero, dejar el poder de decisión en manos de quienes realizan el trabajo; segundo, hacer que toda organización e individuo se responsabilice por alcanzar resultados claramente formulables y factibles; tercero, dar a los empleados mejores herramientas para que hagan su trabajo por medio de capacitación y aprovechamiento de las tecnologías de la información; cuarto mejorar las condiciones de trabajo; quinto hacer el trabajo en conjunto y sexto, ofrecer apoyo a los niveles inferiores desde arriba, para que tomen decisiones.¹⁶¹ Es decir, el factor humano constituye la parte esencial del éxito de las innovaciones en la administración pública.

"El cambio en las administraciones municipales, sólo se puede generar mediante el desarrollo de una nueva cultura administrativa en la que el recurso humano sea el punto de partida para la búsqueda constante de la eficiencia y en la que se abran espacios que permitan generar una mayor capacidad de iniciativa de los servidores públicos y de la interlocución con el entorno".¹⁶²

¹⁵⁹ "Para que se lleven a cabo estos cambios, no sólo es necesario que las relaciones de fuerza sean favorables, sino que es preciso también, que existan suficientes capacidades disponibles: nos referimos concretamente a las capacidades cognitivas, relacionales y modelos de gobierno", Crozier, Michel y Friedberg, Earhard, *op. cit.*, nota 149. p.314.

¹⁶⁰ Gutiérrez Gonzáles, Rosa Imelda, y Maya Contreras, María de Lourdes *op. cit.*, nota 32, p.66.

¹⁶¹ Gore, Albert., *op. cit.*, nota 123, p.136.

¹⁶² "Municipio libre", *op. cit.*, nota 156, p. 30.

En síntesis los esfuerzos por cambiar la cultura organizacional son insuficientes para romper con todos los vicios y costumbres arraigadas en las administraciones públicas y más aún en el ámbito municipal. Dichas innovaciones, como ya se mencionó seguirán condicionadas por la falta de autonomía en la toma de decisiones, de profesionalización, de estímulos, de motivación y de reconocimiento necesarios para dignificar al servidor público.

4.5 Prospectiva de la simplificación administrativa en Naucalpan

A partir del análisis de la simplificación administrativa, la administración pública municipal de Naucalpan, deberá transformarse y adoptar las siguientes características, o de lo contrario seguirá siendo ineficaz, ineficiente y con problemas de corrupción y discrecionalidad por parte de los servidores públicos:

Primero, en el ayuntamiento de Naucalpan existe un problema de ejecución y observancia de la simplificación administrativa debido a la ausencia de una cultura de cambio gubernamental que erradique la resistencia al cambio y el apego a las viejas prácticas y procedimientos. Es preciso romper con este paradigma de apego a lo tradicional, pues ante una sociedad cada vez más enterada, demandante y participativa la administración pública municipal debe transformarse y readecuarse al nuevo entorno.

Segundo, es necesaria la profesionalización de los funcionarios públicos municipales, en todos los niveles jerárquicos. Si no se profesionaliza a los servidores públicos, seguirán existiendo problemas de incompetencia y falta de conocimientos, lo que favorecerá también la resistencia al cambio. La profesionalización debe ser constante y creciente.

Igualmente, se debe instaurar el servicio civil de carrera municipal en Naucalpan, para tener en las administraciones locales al personal con los mejores conocimientos, aptitudes y competencias, a través de un reclutamiento, selección, ascenso y promoción basado en el "merito". Este mismo aspecto, requiere de una

urgente evaluación real del desempeño, que sea aplicada por especialistas a toda la estructura del ayuntamiento.

Preferentemente, esta evaluación debe ser externa, ya sea por funcionarios del gobierno del Estado o por un área conformada con gente especializada, que no tenga ya otro cargo en el ayuntamiento, que pueda afectar la objetividad en su análisis por intereses tanto personales como de grupo, la veracidad en la evaluación permitirá, detectar las incapacidades del personal. Tales acciones harán que el municipio de Naucalpan tenga al mejor y más apto personal.

Tercero, el enorme aparato burocrático también ha sido, responsable del fracaso en la ejecución de la simplificación administrativa en Naucalpan por lo que debe cumplirse a cabalidad la simplificación administrativa, pues los procesos, estructuras y sistemas requieren ser reducidos. Con una estructura más compacta se racionalizan tanto los recursos financieros como humanos, esto evita la duplicidad de funciones y el dispendio de recursos, que son en gran parte destinados a sueldos y salarios de la burocracia.

Cuarto, los intereses de grupo también han impedido un adelgazamiento real de la estructura y paralizado las innovaciones, por lo que es indispensable, que el ayuntamiento de Naucalpan, asuma un compromiso serio, para adoptar los cambios propuestos a fin de mejorar la administración municipal. Los servidores públicos deben identificarse con la organización, trabajar en equipo y dejar procedimientos y conjuntar los intereses hacia un mismo objetivo, el institucional. Es decir, los servidores públicos del municipio, deben cambiar su cultura a fin tener una actitud de servicio, y dar todo de sí para atender en forma eficaz, eficiente y oportuna.

Quinto, a las innovaciones en la administración municipal de Naucalpan, debe dárseles continuidad, ya sea para actualizar constantemente a la gestión o para fortalecerla en sus esquemas de organización y funcionamiento. Deben instrumentarse mecanismos legales que afiancen y garanticen una consolidación y

seguimiento a futuro de las acciones de simplificación, sin dejar fuera a la creatividad e iniciativa propia de los funcionarios encargados de ejecutarla.

Sexto, las acciones de simplificación administrativa, así como cualquier actividad financiera, de toma de decisiones y administrativa deberán ser proporcionadas a la población y a las entidades públicas que así lo requieran, para conocerla y ser sometida a evaluación. Es decir, una transparencia y rendición de cuentas real de la gestión pública hacia la sociedad.

Séptimo, es necesario que el Manual de Trámites y Servicios del municipio de Naucalpan, sea actualizado de manera continua, así como ampliar su difusión y vigilar su efectiva aplicación para que éste se consolide como un instrumento que ayude al ciudadano a efectuar de manera más ágil sus gestiones ante el gobierno municipal.

Asimismo, la simplificación administrativa en Naucalpan, debe concentrarse en lo sustantivo, es decir transformar las estructuras, los procesos operativos y los sistemas relacionados con los servicios de mayor impacto social como son: salud, educación, seguridad pública, asistencia social y ecología.

Por lo demás, Naucalpan al ser un municipio con suficientes recursos tanto financieros, como humanos y materiales, debe seguir aprovechando su potencial para generar innovaciones en la administración pública. En este sentido, debe intensificar el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones para facilitar los servicios de información y orientación al público usuario. Si es posible, instaurar la realización integral de los trámites por estos medios para evitar desplazamientos, reducir costos y terminar con las conductas irregulares a las que está expuesto el ciudadano.

Octavo, la toma de decisiones debe desconcentrarse y hacer más participe a la ciudadanía, en ella o de lo contrario se seguirá percibiendo a la administración pública de Naucalpan como alejada de las demandas ciudadanas. Cuando se

integra la opinión de los ciudadanos, además de identificar problemas, se establecen prioridades, es decir se define por qué cambiar y qué cambiar, y se marca el rumbo para la implantación de la calidad total en la prestación de los servicios municipales.

Finalmente el municipio debe instrumentar en su gestión pública un modelo administrativo, flexible que responda a las necesidades tanto de la población como de la administración pública, basada en la obtención de resultados cuantificables, y de procesos administrativos simples, reducidos y ágiles. También, la simplificación administrativa deberá ser planeada a fin de evitar acciones erráticas, aleatorias, disgregadas o por mera añadidura, es decir, direccionada con visión a mediano y largo plazo, con un enfoque integral y objetivo y orientada a la consecución de objetivos simples, concretos y materiales.

Conclusiones

En México, no es sorprendente hablar de cambios en la administración pública al inicio de cada período de gobierno, independientemente del ámbito de gobierno tratado, lo cual parece ser una constante dentro de nuestro sistema. Sin embargo, esos cambios no representan necesariamente signos de verdaderas transformaciones ni de eficiencia en nuestro sistema político-administrativo.

Si bien es cierto hoy en día México experimenta la necesidad de una profunda y verdadera transformación -como resultado de la transición democrática- la cual abarca aspectos político-democráticos, económicos, sociales y estructurales. No obstante, la administración pública carece del peso específico para iniciar un verdadero cambio estructural, puesto que no cuenta con los mecanismos políticos necesarios para lograrlo. La incertidumbre es lo único cierto, situación típica de las transiciones.

En principio se concluye que la implementación de la simplificación administrativa en el municipio de Naucalpan, consiste en un proceso complejo donde elementos de diversa índole condicionan su éxito o fracaso. El juego de intereses y la falta de compromisos en las organizaciones se contraponen con las buenas intenciones políticas.

Fundamentalmente, se identifican dos factores que condicionaron el éxito del proyecto, en primer lugar, los actores y decisores involucrados en el proceso actúan en arenas propias y con base en convenios particulares o de grupo, como resultado manipulan tanto la formulación, el diseño y la aplicación del proyecto atendiendo a ciertos intereses individuales o de grupo. Un segundo factor tiene que ver con la falta de profesionalización de los servidores públicos.

Esta falta de profesionalización en el municipio ocasiona resistencia al cambio institucional, es decir la aceptación de nuevas formas de hacer las cosas. Esto incluye procedimientos, relaciones entre actores, tiempos de ejecución, entre otros. Un inconveniente que comúnmente se percibe del cambio, es que con éste se adquieren más responsabilidad y por lo tanto la exigencia de resultados por parte de los funcionarios es mayor.

La resistencia al cambio, ha de combatirse con un cambio de cultura organizacional, la cual debe partir desde los niveles operativos, hasta llegar a los altos niveles directivos, pues es allí donde se gestan las negociaciones y toman las decisiones. Esto provocará mayor involucramiento de todos los actores insertos en la organización municipal y una mejor asunción de funciones.

Por consiguiente, se necesita en la administración municipal de Naucalpan, un compromiso serio entre las entidades gubernamentales involucradas, para que los trámites y gestiones sean cada vez más ágiles, y simplificados, y por tanto los ciudadanos tengan como beneficio la confianza y certidumbre al realizar sus trámites. Además la ausencia de profesionales en la elaboración de proyectos de mejora en la administración municipal, ha impedido buenos resultados en las acciones de simplificación administrativa.

El proyecto de simplificación administrativa en el municipio de Naucalpan es un proyecto que si bien presentó errores, estos pueden ser resarcidos e implementarlos para mejorar la administración pública municipal. Sin embargo el proyecto, se sustenta en una serie de normas y líneas de acción, surgidas de una decisión centralizada, poco adecuada al contexto municipal y además no existe una base jurídica sólida que garantice su permanencia y seguimiento a futuro.

Es una pena que todavía hoy se sigan elaborando proyectos en las administraciones municipales que no prosperan, originadas principalmente por la ausencia de reformas jurídicas en la legislación local, para afianzar los programas y/o proyectos. Como resultado, estos no se llevan a la práctica y se quedan en cada

administración como buenas intenciones, y que solamente se traducen en dispendio de recursos.

Lo anterior permite concluir que no existe una continuidad en los planes y programas; resultado también, de la cambiante configuración política dada la alternancia política, tanto del país como de los estados y municipios, ocasionando una falta de seguimiento de las acciones de los gobiernos de oposición, así como un rechazo por lo que se genere en estos.

Del mismo modo, en la elaboración de programas y proyectos, la ausencia de mecanismos de consulta ciudadana, ha ocasionado el desconocimiento de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Sin consulta ciudadana no se obtienen tanto los indicadores de impacto como los de cobertura para saber cómo están percibiéndose estos cambios por la población. Por lo tanto, las relaciones entre gobierno y sociedad aún están muy lejos de lograr una cooperación mutua en la formulación de programas y proyectos, dando una visión de las necesidades y demandas sesgada y parcial.

Aunque, es de reconocer los avances que el municipio de Naucalpan ha tenido en las tareas de simplificación administrativa, pues a diferencia de otros municipios del país, éste cuenta además de las ventanillas únicas de gestión, con una unidad de control de peticiones. Instancias que han agilizado en gran medida los trámites y servicios en el municipio, pero sólo en forma limitada a la actividad empresarial, dejando del lado al ciudadano común que necesita tanto una mejora en la atención como una agilización en los tiempos e instancias para efectuar un trámite o servicio.

Asimismo, el desconocimiento del ciudadano de las instancias legales para **exigir a la autoridad el cumplimiento de los trámites y servicios en tiempo y forma**, por medio de la *afirmativa ficta*, ha ocasionado que ésta sea prácticamente una ley muerta con poca o nula operatividad y uso. Lo anterior, se traduce en desconfianza y falta de certidumbre del ciudadano ante el servidor público.

El municipio de Naucalpan es un ejemplo a seguir y mejorar, para muchos municipios urbanos que apenas comienzan a dar sus primeros pasos en materia de simplificación y mejora regulatoria municipal. El intercambio de experiencias en materia de simplificación administrativa entre funcionarios federales, estatales y municipales, podría impulsar la implementación y operación de este tipo de proyectos para lograr calidad y eficacia en su aplicación práctica en otros municipios mexicanos.

El reto aun sigue siendo gigantesco, ya que la realidad municipal en México es contrastante y divergente de municipio a municipio; las causas son tanto económicas, como políticas, sociales y culturales. En consecuencia, las asimetrías del entorno municipal dificultan la implantación de mejoras administrativas dado que se requieren recursos, los cuales puedan proveer tanto personal más capacitado como la introducción de las tecnologías de la información a la vanguardia para brindar una mejor calidad en el servicio.

El caso de Naucalpan es el de pocos municipios urbanos, con un buen nivel tanto de cobertura como infraestructura y servicios, aunado a un alto nivel de desarrollo tanto económico como social. Caso distinto es el de los municipios rurales con amplia marginación y poca generación de recursos propios, como ejemplo las comunidades indígenas. Éstas dependen además de la asignación de partidas federales; de los recursos de las participaciones y aportaciones; y primordialmente destinan su presupuesto a atender las necesidades más apremiantes.

La agilización de trámites y servicios es un tema que los ciudadanos exigen cada vez más, pues requieren una pronta actuación de los servidores públicos. Cuando se logra la satisfacción de los ciudadanos al realizar un trámite y servicio de manera eficaz y eficiente, se legitima al gobierno municipal, esto se refleja en la disminución en el número de quejas, reclamaciones, errores y reelaboración de trabajos, imprimiéndole un sello de calidad en el servicio, lo cual genera a la larga reducción de costos y mayor productividad.

En este sentido, el ayuntamiento de Naucalpan durante la gestión 2000-2003, present^ó deficiencias en el manejo de sus recursos, pues al no simplificar adecuadamente, no se racionalizaron los recursos financieros, los cuales podrían haber sido destinados tanto para cubrir una parte de los pasivos contraídos con luz y fuerza acumulados por administraciones anteriores o para invertir en obra pública, pues en comparación con otros municipios urbanos de la entidad, el municipio ocupó una posición inferior

Asimismo, sí se mejoran la coordinación y colaboración entre dependencias de un mismo ámbito de gobierno, en éste caso el municipal, se vuelve más eficiente la realización de trámites y servicios interrelacionados de carácter intergubernamental, como es el caso del RMTE, que homologa los trámites empresariales de algunos municipios del Estado de México, formalizando acuerdos o convenios que incorporaron cláusulas de simplificación y desregulación administrativa aplicables para toda la entidad.

No obstante, para modernizar la administración pública municipal, la adopción de modelos administrativos de la administración privada, se han quedado acotados, puesto que no ofrecen todas las respuestas ante los problemas que se presentan en el sector público. Es por eso necesario identificar que tan viables son para los distintos casos administrativos en que se deseen aplicar.

En suma, el tema de simplificación administrativa en el municipio de Naucalpan, ciertamente sigue siendo un tema de estudio vigente y de relevante importancia para la Administración Pública, que contribuye no sólo con un enfoque metodológico en la elaboración de manuales de trámites y servicios sino también, en la aplicación de la reingeniería de procedimientos municipales, lo cual constituye un precedente en el estudio de sistemas administrativos en el ámbito municipal.

Glosario

Actualización Reglamentaria: Constituye el conjunto de tareas orientadas a actualizar o expedir los reglamentos en materia específicas de la administración municipal (obras públicas, panteones, mercados, protección civil, etc) y las referentes a los procesos internos de trabajo y organización administrativa.¹⁶³

Administración Pública: Se define como el gobierno en acción. Es un acto de dirección administrativa del Estado en la sociedad y un acto de dominio político.¹⁶⁴ Es la actividad organizada, encargada de la satisfacción directa de necesidades públicas, políticas y socialmente definidas.¹⁶⁵

Administración para la calidad: Planear, proveer recursos y coordinar esfuerzos organizada y sistemáticamente para lograr la calidad, es decir, cumplir con los requerimientos del producto o servicio.¹⁶⁶

Afirmativa ficta (Negativa ficta): Decisión normativa de carácter administrativo por la cual todas las peticiones por escrito de los ciudadanos, usuarios, empresas o entidades que se hagan a la autoridad pública, si no se contestan en el plazo que marca la ley o las disposiciones administrativas se consideran aceptadas, bastando para ello conservar la copia del acuse de la solicitud realizada ante la instancia competente. La negativa ficta es la decisión normativa en el sentido opuesto.¹⁶⁷

Agilización de trámites: Acciones tendientes a mejorar integralmente la gestión y la prestación de servicios o trámites que le son sustantivos al ayuntamiento, procurando elevar sus niveles de eficiencia, eficacia, calidad, cobertura y productividad.¹⁶⁸

¹⁶³ Boletín "Guía técnica para la integración del programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal", *op. cit.*, nota 55, p. 14

¹⁶⁴ Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980, p. 8.

¹⁶⁵ Escobar Valenzuela, Miguel, Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Campus Acatlán, México, 1999.

¹⁶⁶ Colunga Dávila, Carlos, *op. cit.*, nota 7, p. 153.

¹⁶⁷ *Glosario de términos de la administración pública federal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Versión electrónica.

¹⁶⁸ Boletín "Guía técnica para la integración del programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal", *op. cit.*, nota 55, p. 12

Atribuciones: Identifica la gama de facultades administrativas que la regulación otorga a la autoridad, para ejercer sus actos y operaciones de registro, control, seguimiento y vigilancia.¹⁶⁹

Calidad: Se basa en el principio de que la calidad es la solución a un problema, lo que hace que mejore el desempeño de un sistema de personas y maquinas, y al mejorarla se disminuyen los desperdicios, los costos y se incrementa la productividad, llegando a un producto final de calidad con gran competitividad. La calidad comienza en el señalamiento de métodos y/o objetivos. Es ajustar los requerimientos y especificaciones del producto o servicio que ofrece la empresa para que cumplan con las expectativas de los clientes. Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa o servicio, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie.¹⁷⁰

Catálogo de Trámites Municipales: Se refiere al compendio o publicación de las fichas relativas a los trámites que han pasado por un proceso de verificación y validación. El documento también puede contener los formatos de solicitud de los trámites. Puede ser publicado en la Tabla de Avisos del Palacio Municipal o periódico oficial, lo que le daría su carácter de obligatoriedad ante la autoridad municipal.¹⁷¹

Control de Gestión: Es el examen de la eficiencia y eficacia en las entidades de la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividades.¹⁷²

Control de Gestión Municipal: Es un medio de información municipal apoyado en controles operativos como son: el jurídico, el administrativo y el contable, así como el avance físico y financiero de las obras que se realizan en la jurisdicción municipal. Permite corregir desviaciones en el cumplimiento de la actividad administrativa, fortaleciendo la toma de decisiones.¹⁷³

¹⁶⁹ "Sistema de información municipal y catálogo municipal de trámites", *Curso de capacitación sobre acciones de mejora regulatoria municipal*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2002, Guías para la mejora regulatoria municipal. p. 77.

¹⁷⁰ *Glosario de términos*, Presidencia de la Republica, Poder Ejecutivo, Oficina de Control Interno p. 2.

¹⁷¹ "Sistema de información municipal y catálogo municipal de trámites", *op. cit.*, nota 169, p.43.

¹⁷² *Glosario de términos*, *op. cit.*, nota 170, p.4.

¹⁷³ Oropeza Martínez, Humberto, *Administración pública municipal: Estudio preliminar del municipio libre*, Trillas, México, 2001, p. 143.

Control Administrativo: Es el que verifica que todos los trabajos y tareas se ejecuten con los métodos y procedimientos administrativos que fueron previamente establecidos. Este control lo realizan en primera instancia, los servidores públicos responsables de las diversas dependencias del municipio.¹⁷⁴

Control Interno: El Control Interno contempla métodos, sistemas, reglas y procedimientos según la naturaleza de las funciones de la entidad respectiva. Por lo tanto comprende planes conjuntos de métodos y medidas (manuales de Control Interno) cuyos objetivos son salvaguardar los bienes, garantizar la exactitud y veracidad de la información, promover la eficiencia de las operaciones y cumplir las políticas de la administración.¹⁷⁵

Cultura Organizacional: Es un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de interacción y de relaciones típicas de determinada organización. Para que las organizaciones puedan sobrevivir y desarrollarse, para que exista la revitalización y la renovación, se deben promover cambios en la respectiva cultura organizacional. El concepto de cultura organizacional busca explicar que la única manera viable de cambiar las organizaciones es cambiar su cultura, o sea, cambiar los sistemas dentro de los cuales los hombres trabajan y viven.¹⁷⁶

Clima Organizacional: Constituye la atmósfera psicológica característica que existe en cada organización. Así, el clima está constituido por aquellos factores que distinguen a la organización de otras e influye el comportamiento de las personas. El clima organizacional resulta de un complejo de componentes relacionados con aspectos formales e informales de la estructura, de los sistemas de control, reglas y normas y, relaciones interpersonales existentes.¹⁷⁷

Decisiones Administrativas: Se refieren a la estructura de los recursos de la institución de un modo tal que crea un máximo potencial de realización; sus problemas conciernen a la estructura de las relaciones de autoridad, de responsabilidad, de grupo de trabajo, de flujo de información, de canales de distribución.¹⁷⁸

Desconcentración Administrativa: Es acercar territorialmente la prestación de trámites y servicios al mismo lugar de su demanda, mediante la asignación oportuna de facultades y recursos, así como la respectiva delegación de autoridad a los órganos. La desconcentración implica la delegación de facultades a oficinas

¹⁷⁴ *Ibidem.*, p. 144.

¹⁷⁵ *Glosario de términos, op. cit.*, nota 170, p.5.

¹⁷⁶ *Ibidem.*, p.41.

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ *Ibidem.*, p. 7.

ubicadas conforme a su regionalización estratégica que abarquen procesos completos, para que no se creen instancias adicionales de simple trámite o gestión.¹⁷⁹

Diagrama de Flujo: El diagrama de flujo representa en forma gráfica la secuencia que siguen las operaciones de un determinado procedimiento y/o el recorrido de las formas o los materiales. Muestran las unidades orgánicas (procedimiento general) o los puestos que intervienen (procedimiento detallado) para cada operación descrita y pueden indicar, además, el equipo e instrumentos que se utilicen en cada caso.¹⁸⁰

Eficacia: Grado de optimización en que una persona (servidor público), organización, programa, proyecto, actividad o función logra los objetivos previstos en sus políticas, las metas operativas establecidas y otros logros esperados.¹⁸¹

Eficiencia: Logro de un objetivo al menor costo unitario posible. Se refiere al uso óptimo de recursos en programas, subprogramas y proyectos.¹⁸²

Encuesta: Acopio de datos obtenidos mediante consulta escrita, referente a estados de opinión de los ciudadanos sobre la calidad del servicio.¹⁸³

Entrevista: Vista, concurrencia y conferencia de dos o más personas en lugar determinado para conocer la opinión de los ciudadanos sobre la calidad del servicio que brinda la organización.¹⁸⁴

Estado: Es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio; además posee una función económica, ideológica y administrativa.¹⁸⁵

Estructura Administrativa: Es la forma en que las actividades de una organización se dividen, organizan y coordinan para alcanzar sus objetivos corporativos. Dividir el trabajo en actividades que puedan realizar lógicamente y cómodamente los individuos y los grupos, se conoce como división del trabajo. Las estructuras administrativas se esquematizan comúnmente en organigramas, los cuales están orientados a representar la división del trabajo y de las actividades, así como la jerarquía

¹⁷⁹ Boletín "Guía técnica para la integración del programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal", *op. cit.*, nota 55, p. 13

¹⁸⁰ Quiroga Leos, Gustavo, *Organización y métodos en la administración pública*, Trillas, México, 1988, 2ª. ed., p. 241.

¹⁸¹ *Glosario de términos*, *op. cit.*, nota 170, p. 9.

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ "Reingeniería de procesos municipales", *op. cit.*, nota 7, p. 44.

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ Guerrero, Omar, *op. cit.*, nota 164, p. 34.

administrativa, línea de mando o de autoridad.¹⁸⁶

Evaluación del Desempeño: Proceso de determinar, en la forma más objetiva posible, cómo ha cumplido el empleado las responsabilidades de su puesto.¹⁸⁷

Federación: Organización constituida por estados libres y soberanos que se unen entre sí, para formar una sola Nación; generalmente se crea un Distrito Federal como sede de los Poderes de la Federación.¹⁸⁸

Gobierno: Es un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. Las organizaciones gubernamentales se definen como estructuras administrativas formales establecidas por la constitución o las leyes públicas, dirigidas por funcionarios elegidos por los ciudadanos o designados por funcionarios elegidos, y financiada principalmente por los impuestos pertenecientes al estado. El gobierno es también un conjunto de programas.¹⁸⁹

Indicador: Valor matemático que expresa relación entre volumen de producción en un proceso económico y la cantidad de insumos que interviene en ella. Expresa relación de causa-efecto y por ello es elemento fundamental para la toma de decisiones.¹⁹⁰ Se clasifican en indicador de impacto, de cobertura, de eficiencia de gestión.

Indicador de Impacto: El impacto corresponde a la medición de los efectos en términos financieros, ambientales, magnitud de la interrupción operacional o de las desviaciones en el logro de objetivos y metas. Es el cambio, observado en la situación general de la población como resultado de un programa, subprograma o proyecto.¹⁹¹

Índices de Gestión: Son representaciones numéricas, que generalmente relacionan variables operacionales y/o financieras para medir el desempeño organizacional desde el punto de vista de sus objetivos y metas. Estos pueden estar orientados a medir eficiencia, eficacia, economía o cualquiera de las áreas de

¹⁸⁶ *Glosario de términos, op. cit., nota 170, p.42.*

¹⁸⁷ *Ibidem., p.12.*

¹⁸⁸ *Glosario de términos de la administración pública federal, op. cit., nota 167.*

¹⁸⁹ Rose, Richard, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, trad. Eduardo L. Suárez Galindo; estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica México, 1998, pp. 63, 64.

¹⁹⁰ *Glosario de términos, op. cit., nota 170, p.13.*

¹⁹¹ *Ibidem., p.12.*

gestión de la organización.¹⁹²

Innovación: Es mudar o alterar las cosas, introduciendo novedades. Una nueva forma de hacer mejor las cosas.¹⁹³

Manual: Libro en que se compendia lo mas sustancial de una materia. Documento o cartilla que contiene las nociones básicas de un arte o ciencia y su forma correcta de aplicación.¹⁹⁴

Manual de Funciones: Documento básico que describe la naturaleza del cargo, rango, jerarquía y funciones que debe desarrollar el servidor público de acuerdo con su perfil, en cada Entidad.¹⁹⁵

Manual de Procedimientos: Documento básico que describe la manera como se hace o se desarrolla una tarea, un proceso o una actividad de acuerdo al grado de dificultad, tiempos, movimientos flujo de operación, controles, políticas y normatividad aplicables en cada caso particular.¹⁹⁶

Manual de Trámites y Servicios al Público: Instrumento administrativo que integra información real y concisa acerca de los servicios que una institución proporciona al público y de los trámites y la forma en que se desahogan.¹⁹⁷

Mejora Continua: Sistema administrativo que permite la creación organizada y sistemática de un cambio constante y beneficioso.¹⁹⁸

Mejoramiento administrativo: Son todas aquellas acciones emprendidas por una entidad con el fin de incrementar su productividad, su capacidad para sobrevivir en el mercado, afrontar los cambios en la competencia o para seguir al frente de sus competidores. Algunos de los métodos más comunes de mejoramiento son: la Reingeniería, el Benchmarking, la Mejora Continua y el Rediseño de Procesos.¹⁹⁹

¹⁹² *Ibidem.*, p.32.

¹⁹³ "Evaluación de la satisfacción de los clientes en el ámbito municipal", *Curso de capacitación sobre acciones de mejora regulatoria municipal*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2003, Guías para la mejora regulatoria municipal. p. 32.

¹⁹⁴ *Glosario de términos, op. cit.*, nota 170, p.13.

¹⁹⁵ *Idem.*

¹⁹⁶ *Ibidem.*, pp.13-14.

¹⁹⁷ Quiroga Leos, Gustavo, *op. cit.*, nota 180, p. 286.

¹⁹⁸ Colunga Dávila, Carlos, *op. cit.*, nota 7, p. 156.

¹⁹⁹ *Glosario de términos, op. cit.*, nota 170, p.42.

Método: Es el modo predeterminado para ejecutar o realizar una tarea o trabajo específicos, por lo cual se pretende alcanzar un objetivo establecido.²⁰⁰

Municipio: El municipio es la unidad de división política y administrativa del Estado, desde la óptica del federalismo, este pertenece o es una parte indisoluble de las entidades federativas, a la vez que constituye la primera instancia de gobierno que asume la responsabilidad de proveer los actos formales y materiales encomendados a la autoridad política.²⁰¹

Objetivos o Metas: Los objetivos o metas, son los fines que se persiguen por medio de una actividad de una u otra índole, representan no sólo el punto terminal de la planeación, sino también el fin que se persigue mediante la organización, la integración de personal, la dirección y el control.²⁰²

Paradigma: Es el conjunto de presupuestos básicos que establecen, entre otras cosas los intereses por los que se construyen las teorías y lo que se espera de ellas, es decir que problemas deben resolver, a que campo de fenómenos deben aplicarse.²⁰³

Planeación estratégica: Es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una compañía para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas para desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias y así lograrlos objetivos y propósitos básicos de la compañía.²⁰⁴

Políticas: Las políticas también forman parte de los planes en el sentido de que consisten en enunciados o criterios generales que orientan o encauzan el pensamiento en la toma de decisiones. No todas las políticas son "enunciados"; a menudo se desprenden sencillamente de las acciones de los administradores.²⁰⁵

Principios: Bases o normas morales que deben existir al interior de toda

²⁰⁰ Cortes Sánchez, Diana, *op. cit.*, nota 39, p. 8

²⁰¹ Pontifes Martínez, Arturo, "Marco institucional y jurídico del municipio", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, El gobierno y la gestión municipal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, primera parte, núm. 64, enero, p. 107.

²⁰² Aguilera Enríquez, Luis, *La modernización integral municipal*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 -9 de noviembre de 2001, pp.4-5.

²⁰³ Avalos Aguilar, Roberto, *op. cit.*, nota 14, pp.143-154.

²⁰⁴ Steiner, George Albert, *op. cit.*, nota 132, p.21.

²⁰⁵ Aguilera Enríquez, Luis, *op. cit.*, nota 202, pp.4-5.

institución.²⁰⁶

Procedimientos: Consisten en secuencias cronológicas de las acciones requeridas. Son guías de acción, no de pensamiento, en las que se detalla la manera exacta en que deben realizarse ciertas actividades.²⁰⁷

Procesos: Conjunto de fases sucesivas de una operación para llegar a un fin, esto es, todas las actividades que debe realizar la organización para prestar sus servicios con calidad.²⁰⁸

Proceso Administrativo: Entendido el proceso como la forma sistemática de hacer cosas para lograr objetivos y, administrar, como el arte de hacer las cosas a través de la gente. Es el desarrollo sistemático e interactuante de actividades de planeación, organización, liderazgo y control del trabajo de la organización y del uso de los recursos disponibles para alcanzar objetivos institucionales.²⁰⁹

Programas: Conjunto de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignaciones de tareas, pasos a seguir, recursos por emplear y otros elementos necesarios para llevar a cabo un curso de acción dado.²¹⁰ Conjunto de proyectos relacionados entre sí, todos ellos encaminados para alcanzar las metas y los objetivos del plan dentro de un periodo determinado.²¹¹

Rediseño: Volver a diseñar los procesos administrativos del gobierno municipal.²¹²

Reingeniería de Procesos: Es la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez.²¹³

Servicio: Es la actitud de los integrantes de una organización enfocada a hacer lo que quiere o dispone su cliente.²¹⁴

²⁰⁶ *Glosario de términos, op. cit.*, nota 170, p.16.

²⁰⁷ Aguilera Enríquez, Luis, *op. cit.*, nota 202, pp. 4-5.

²⁰⁸ "Evaluación de la satisfacción de los clientes en el ámbito municipal", *op. cit.*, nota 193, p. 35.

²⁰⁹ *Glosario de términos, op. cit.*, nota 170, p.33.

²¹⁰ Aguilera Enríquez, Luis, *op. cit.*, nota 202, pp. 4-5.

²¹¹ *Glosario de términos, op. cit.*, nota 170, p. 18.

²¹² "Reingeniería de procesos municipales", *op. cit.*, nota 7, p. 45.

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ "Evaluación de la satisfacción de los clientes en el ámbito municipal", *op. cit.*, nota 193, p. 36.

Servicios Públicos Municipales: Son las actividades organizadas que realiza el ayuntamiento, con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el municipio, con la finalidad de atender las necesidades de la población en forma continua, uniforme y permanente.²¹⁵

Sistema: Conjunto organizado e interactuante de personas, recursos y técnicas administrativas para lograr la misión y los requerimientos.²¹⁶

Técnica: Conjunto de métodos, de sistemas y de procesos, tendientes al cumplimiento sistemático de los requerimientos y a la reducción sistemática de los errores.²¹⁷

Trámite: Por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, para que se emita una resolución así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que solo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.²¹⁸

Transparencia Administrativa: Es el proceso por medio del cual las actuaciones administrativas se dan a conocer a la luz pública para su evaluación.²¹⁹

Valores: Son los cimientos de la organización que tienden a tener carácter de permanencia. Es la búsqueda de un bien absoluto que le da significado y sentido a las cosas, así mismo se busca que el sistema de valores soporte la razón de ser, la misión y le brinde dinámica a los comportamientos institucionales y a la visión de lo que se espera en el futuro.²²⁰

²¹⁵ Oropeza Martínez, Humberto, *op. cit.*, nota 173, p. 107.

²¹⁶ Colunga Dávila, Carlos, *op. cit.*, nota 7, p. 157.

²¹⁷ *Idem.*

²¹⁸ "Sistema de información municipal y catálogo municipal de trámites", *op. cit.*, nota 169, p. 79.

²¹⁹ *Glosario de términos*, *op. cit.*, nota 170, p.17.

²²⁰ *Ibidem.*, p. 20.

Anexos

Anexo 1 Ubicación geográfica del municipio de Naucalpan



Fuente: Plano de información firmado por H. Cabildo; sujeto a revisión por zonas en litigio con municipios y delegaciones políticas colindantes, Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología.

Anexo 2 Indicadores de población

Comparativo de población

Entidad	Población Total 2000	% Participación
República Mexicana	97,483.412	100
Estado de México	13,083.359	13.42
Zona Metropolitana	17,809.471	18.26
Municipios Conurbanos	9,204.232	9.44
Naucalpan	858.711	0.88

Fuente: INEGI, Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos

Población total por 1950-2000

Año	Total
1950	29,876
1960	85,828
1970	382,184
1980	730,170
1990	786,551
2000	858,711

Fuente: INEGI, 1950-1990. Anuario Estadístico del Estado de México, 2001.

Anexo 3 Cronología de Presidentes Municipales de Naucalpan desde 1961

Presidente	Período
Manuel Rodríguez Estrada	1961-1963
Enrique Jacob Soriano	1964-1966
José Fautsch Beltrán	1967-1969
Manuel Mateos Cándano	1970-1971
Manuel de la Torre Abedrop	1971-1972
Juan Monroy Pérez	1973-1975
Alfredo Moreno Ruíz	1976-1978
Roberto Soto Prieto	1979-1981
Sergio Mancilla Guzmán	1982-1984
Luis René Martínez Souvervielle Rivera	1985-1987
Agustín Leñero Bores y Roberto Soto Prieto	1988-1990
Mario Ruíz de Chávez	1991-1993
Enrique Jacob Rocha	1994-1996
José Luis Durán Reveles	1997-2000
Eduardo Alfredo Contreras y Fernández	2000-2003
Angélica Moya Marín	2003-2006

Fuente: INAFED-Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México-Naucalpan de Juárez <http://www.e-local.gob.mx/enciclo/mexico/mpios/15057a.htm>

Anexo 4 Economía

Cuadro comparativo nacional de PIB y población

Estado	PIB 2000	% PIB*	#PIB*	POB 2000	%POB*	#POB*	PIB Per Cápita*	#PC*
Total Nacional	730,638,173	100		97,483,412	100		\$7495	
Distrito federal	152,278,309	20.84	1	8,605,239	8.83	2	\$17,696	1
Campeche	9,084,632	1.24	26	690,689	0.71	31	\$13,153	2
Nuevo León	49,970,360	6.84	3	3,834,141	3.93	9	\$13,033	3
Quintana Roo	10,533,680	1.44	21	874,963	0.90	29	\$12,039	4
Coahuila	24,837,541	3.40	9	2,298,070	2.36	17	\$10,808	5
Chihuahua	31,518	4.31	5	3,052,907	3.13	12	\$10,324	6
Baja California	23,806,590	3.26	10	2,487,367	2.55	15	\$9,571	7
Querétaro	13,427,974	1.84	15	1,404,306	1.44	24	\$9,562	8
Aguascalientes	8,916,883	1.22	27	944,285	0.97	27	\$9,443	9
Sonora	19,422,865	2.66	12	2,216,969	2.27	19	\$8,761	10
Baja California Sur	3,698,486	0.51	33	424,041	0.43	33	\$8,722	11
NAUCALPAN	7,050,876	0.97	28	858,711	0.88	30	\$8,211	12
Colima	4,367,062	0.60	30	542,627	0.56	32	\$8,048	13
Tamaulipas	21,356,743	2.92	11	2,753,222	2.82	13	\$7,757	14
Jalisco	46,932,799	6.42	4	6,332,002	6.50	4	\$7,412	15
Morelos	10,607,119	1.45	20	1,555,296	1.60	22	\$6,820	16
Durango	9,742,245	1.33	24	1,448,661	1.49	23	\$6,725	17
Yucatán	10,516,368	1.44	22	1,658,210	1.70	21	\$6,342	18
Puebla	30,338,276	4.15	7	5,076,686	5.21	5	\$5,976	19
Sinaloa	14,980,064	2.05	14	2,536,844	2.60	14	\$5,905	20
San Luis Potosí	13,104,053	1.79	16	2,299,360	2.36	16	\$5,699	21
México	74,284,403	10.17	2	13,096,686	13.43	1	\$5,672	22
Guanajuato	25,068,460	3.43	8	4,663,032	4.78	6	\$5,376	23
Tabasco	9,383,472	1.28	25	1,891,829	1.94	20	\$4,960	24
Michoacán	19,071,417	2.61	13	3,985,667	4.09	7	\$4,785	25
Nayarit	4,333,151	0.59	31	920,185	0.94	28	\$4,709	26
Hidalgo	10,484,922	1.44	23	2,235,591	2.29	18	\$4,690	27
Veracruz	31,332,202	4.29	6	6,908,975	7.09	3	\$4,535	28
Tlaxcala	4,063,329	0.56	32	962,646	0.99	26	\$4,221	29
Zacatecas	5,698,698	0.78	29	1,353,610	1.39	25	\$4,210	30
Guerrero	12,663,517	1.73	18	3,079,649	3.16	11	\$4,112	31
Oaxaca	11,997,851	1.64	19	3,438,765	3.53	10	\$3,489	32
Chiapas	12,946,785	1.77	17	3,920,892	4.02	8	\$3,302	33

PPC= PIB per capita

POB= Población total

Fuente: Consejo Nacional de Población, Índices de desarrollo Humano 2002, Colección índices demográficos, México, 2002.

Nota: El PIB per cápita está representado en dólares ajustados.

Anexo 5 Presupuesto y Programa de Inversiones Naucalpan 2002

FUNCIÓN MUNICIPAL: ADMINISTRACIÓN			
FUNCIÓN ESPECÍFICA	DIRECCIÓN	PROGRAMA INTERNO	MONTO
Administración del Archivo Municipal	SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO	Control de Archivos Histórico y de Concentración	\$ 1,300,595.66
Administración del Patrimonio Municipal	SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO	Control del Patrimonio Municipal	40,269,826.56
	SISTEMA MUNICIPAL DIF	Adquisiciones y Mantenimiento	2,965,259.00
Control Interno de la Administración Municipal	CONTRALORÍA	Auditoría e Inspecciones	2,152,546.00
		Control y Evaluación de la Gestión Municipal	3,642,880.00
		Registro Patrimonial de Servidores Públicos	416,043.00
		Seguimiento de Observaciones de la CGG	415,737.00
		Administración Servicios Informáticos	3,414,620.38
Fortalecimiento y Modernización de la Administración Municipal	ADMINISTRACIÓN	Administración Servicios Informáticos	3,414,620.38
	CONTRALORÍA	Simplificación Administrativa	1,117,928.00
		Sistema de Aseguramiento de Calidad ISO-9001	0.00
	PRESIDENCIA MUNICIPAL	Coordinación Administrativa	4,768,636.05
Mantenimiento de Instalaciones de Servicio		Sistema de Aseguramiento de Calidad ISO-9001	1,029,556.86
	SERVICIOS PÚBLICOS	Conservación y Mantenimiento de Instalaciones de Servicio	2,694,399.90
Normatividad	SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO	Control de Contratos y Convenios	1,486,201.36
Planeación y Control de Gestión	SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO	Control de Gestión	767,211.88
		Planeación	1,371,591.96
Suministro de Insumos en las Dependencias de la Admón. Municipal	ADMINISTRACION	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	3,851,157.61
	COMUNICACIÓN SOCIAL	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	1,617,761.37
	CONSEJERÍA JURÍDICA	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	626,947.77
	CONTRALORIA	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	527,003.00
	COORDINACION TECNICA DE PROYECTOS	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	324,576.00
	DESARROLLO SOCIAL	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	2,201,100.00
	DESARROLLO URBANO	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	1,259,029.00
	VOCALIA ASENTAMIENTOS HUMANOS	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	750,232.00
	ECOLOGIA	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	1,230,826.02
	FOMENTO ECONOMICO	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	1,255,682.96
	GOBIERNO	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	1,380,169.63
	OBRAS PÚBLICAS	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	1,819,175.56
	PROTECCION CIVIL	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	410,056.73
	SECRETARÍA DEL H. AYUNTAMIENTO	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	7,016,058.08
	SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MPAL	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	9,594,541.00
	SERVICIOS PÚBLICOS	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	13,724,865.74
	SISTEMA MUNICIPAL DIF	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	12,385,306.22
TESORERÍA MUNICIPAL	Coordinación Administrativa de Suministro de Insumos	5,636,810.57	
	ADMINISTRACION	Coordinación General Administrativa de Suministro de Insumos	9,869,410.01
Tareas Administrativas	ADMINISTRACION	Administración de Recursos Humanos	21,775,960.19
		Adquisición de Bienes y Servicios	6,210,702.16
		Control Vehicular	4,759,297.05
		Servicios Generales	21,328,041.93
TOTAL DE LA FUNCIÓN			\$197,367,744.21

Fuente: Ayuntamiento de Naucalpan 2003

Anexo 6 Facultades conferidas a la Dirección General de Contraloría Interna

C. P. Leonardo salcedo Malvaez
 Contralor Interno Municipal

El H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México, por acuerdo de cabildo de fecha 1 de diciembre de 1999 y en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 115 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 123 fracción I y 124 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de México; 31 fracción I y 164 de la Ley orgánica municipal del Estado de México; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción I, de la constitución política de los estados unidos mexicanos; 113 de la constitución política del estado libre y soberano de México; 3, 31 fracción XXXVII, 164 y 165 de la ley orgánica municipal del Estado de México; 25, 26, 31, 173 y 174 del bando municipal, y 3, 4 y 47 fracción II, del reglamento del cabildo de Naucalpan de Juárez, México, tuvo a bien expedir el **reglamento de la administración pública centralizada del municipio de Naucalpan de Juárez**, de cuyo título primero, capítulo tercero, artículo 30 se establece que **corresponde a la contraloría interna, el despacho de los asuntos siguientes:**

- Fiscalizar y evaluar el desempeño de las entidades de la administración pública descentralizada;
- Establecer las bases generales para elaboración de los manuales de operación, de procedimientos y de servicios de las dependencias de la administración pública centralizada;
- Proponer al ayuntamiento, en su caso, a los comisarios de las entidades de la administración pública descentralizada;
- Participar en el proceso de entrega-recepción de las unidades administrativas de la administración pública municipal, en términos de la normatividad aplicable;
- Vigilar que los egresos municipales se apliquen conforme a los procedimientos contables y disposiciones normativas aplicables;
- Emitir las políticas y lineamientos para la ejecución y evaluación del programa de simplificación y modernización de la administración municipal;
- Apoyar técnicamente las actividades de modernización y simplificación de los procesos y sistemas de la administración municipal ;
- Establecer procedimientos para la recepción y atención de quejas y denuncias ciudadanas, en relación a los servidores públicos municipales;
- Dar seguimiento al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones contempladas en sus informes de auditoría o de revisión, respecto de las diversas dependencias y entidades;
- Iniciar, tramitar y concluir períodos de información previa, para determinar la instrucción de los procedimientos por presunta responsabilidad administrativa de quienes estén sujetos a la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios, a excepción de los miembros del ayuntamiento;
- Instruir y tramitar en todas y cada una de sus partes los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, emitiendo las resoluciones correspondientes, en términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios;
- Emplear medidas de apremio permitidas por las leyes y reglamentos aplicables, cuando fueren necesarias para el ejercicio de sus funciones;
- Fincar pliegos preventivos y definitivos de responsabilidad administrativa resarcitoria, respecto de los recursos municipales propios;
- Emitir disposiciones administrativas en materia de control interno, previo acuerdo del presidente municipal, y
- Las demás que le confieran los reglamentos y otras disposiciones aplicables.

Anexo 7 Servicios Proporcionados en Naucalpan de Juárez

Sección 1

ANALISIS FISICO-QUIMICO, BACTERIOLOGICO Y DE METALES PESADOS DEL AGUA
ASESORÍA PARA ELABORAR PROGRAMAS ESPECIFICOS DE PROTECCIÓN CIVIL
ASESORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS INTERNOS DE PROTECCIÓN CIVIL.
ASESORIA SOBRE LA PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS
ASESORIA SOBRE LOS SISTEMAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS A LOS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS OPERADORES
ASESORIA Y DEFENSA EN ACTUACIONES DE AVERIGUACION PREVIA
ASESORIA Y ORIENTACION A MENORES
ASESORIA Y ORIENTACION A PADRES DE FAMILIA
ASESORIA Y ORIENTACION A PERSONAS CANALIZADAS POR ALGUNA DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL
ASESORIA Y ORIENTACION JURIDICA EN GENERAL
ASESORIA Y ORIENTACIÓN JURÍDICA EN MATERIA PENAL.
ASESORIA Y PATROCINIO EN PROCEDIMIENTO DE JURISDICCION VOLUNTARIA
ASESORIA, ORIENTACION EN MATERIA CIVIL Y FAMILIAR
ASESORIA, ORIENTACION Y TRAMITACION DE AMPAROS
ATENCION A MENORES PROPENSOS A COMETER CONDUCTAS ANTISOCIALES O QUE YA LAS COMETIERON
ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
ATENCIÓN INTEGRAL A LA MUJER DURANTE EL CLIMATERIO Y LA POSMENOPAUSIA
ATENCIÓN PRENATAL CON ENFOQUE DE RIESGO
ATENCION TECNICA EN CONTINGENCIAS POR FENOMENOS NATURALES Y PROVOCADOS POR EL HOMBRE
AUTORIZACION DE INICIO DE OPERACIONES DE UNA ESTACION DE SERVICIO
BANCO DE SANGRE
CAMBIO DE USOS DE SUELO, DENSIDAD, INTENSIDAD O ALTURA
CANJE DE LICENCIA
CAPACITACION EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL
CARACTERIZACION DE AGUAS RESIDUALES Y TRATADAS.
CEDULA BASICA DE INFORMACION
CEDULA INFORMATIVA DE ZONIFICACION
CERTIFICACION DE ESTUDIOS TOTALES (DUPLICADOS) DE EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA Y PARCIALES EXCLUSIVAMENTE DE EDUCACION SECUNDARIA (SEIEM)
COLOCACION DE TRABAJADORES
CONSTANCIA DE VIABILIDAD.
CONSULTA CON MÉDICO ESPECIALISTA (ISEM)
CONSULTA MÉDICO GENERAL

Sección 2

CONTROL DE COMERCIO DE MEDICAMENTOS
CONTROL DE CONSULTORIOS MÉDICOS
CONTROL DEL COMERCIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS EN LA VÍA PÚBLICA
CURSOS DE ACTUALIZACION PARA MAESTROS EN SERVICIO
DEFENSA Y ASESORIA A MENORES INFRACTORES
DETECCIÓN DE CANCER CÉRVICO UTERINO
DETECCIÓN DE CÁNCER DE MAMA
DIAGNÓSTICO (LABORATORIO)
DICTAMEN DE FACTIBILIDAD DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO
DICTAMEN DE IMPACTO Y RIESGO AMBIENTAL (INFORME PREVIO).
DICTAMEN DE IMPACTO Y RIESGO AMBIENTAL.
DICTAMEN DE VIABILIDAD DE PROTECCION CIVIL (USO DEL SUELO) REGISTRO ESTATAL DE TRAMITES EMPRESARIALES Y COMISION ESTATAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA
DICTAMEN DE ZONIFICACION DE USO DEL SUELO PARA PREDIOS MAYORES A UNA HECTAREA (SIEMPRE Y CUANDO SE PREVEA EN CONJUNTOS URBANOS). tramite municipal
DICTAMEN PARA MANIFESTACION DE IMPACTO AMBIENTAL
ESTUDIOS Y PROYECTOS "PROGRAMADOS PARA SOLICITUD DE INVERSION"
ESTUDIOS Y PROYECTOS CON CARGO A MUNICIPIOS.
EVALUACIÓN DE PROGRAMAS ESPECIFICOS DE PROTECCIÓN CIVIL
EVALUACIÓN PERMANENTE DE AGUA PURIFICADA Y HIELO POTABLE
EXENCION AL PROGRAMA HOY NO CIRCUA POR USO DE GAS L.P. Y/O GAS NATURAL.
EXPEDICION DE AUTORIZACION PARA VISITA FAMILIAR A MENORES
FUSION DE PREDIOS
HOSPITALIZACIÓN (ISEM)
INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS-ENFERMEDAD DIARRÉICA EN EL MENOR DE 5AÑOS
INFORMACIÓN SOBRE PACIENTES HOSPITALIZADOS (ISEM)
INSCRIPCION DE ACTAS DE ADOPCION Y ADOPCION PLENA
INSCRIPCION DE ACTAS DE DEFUNCION
INSCRIPCION DE LAS ACTAS DE TUTELA, DE LAS EJECUTORIAS QUE DECLAREN LA AUSENCIA Y/O PRESUNCION DE MUERTE Y DE PERDIDA DE LA CAPACIDAD LEGAL PARA ADMINISTRAR BIENES
INSCRIPCION DEL ACTA DE DIVORCIO ADMINISTRATIVO
INSCRIPCION DEL ACTA DE DIVORCIO JUDICIAL
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO (REGISTRO DE EMISIONES A LA ATMOSFERA).
LICENCIA DE USO DE SUELO
LICENCIAS SANITARIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE UNIDADES DE GABINETES
LOTIFICACION CONDOMINIAL
MANTENIMIENTO Y REPARACION DE EQUIPO HIDRAULICO
MATRIMONIO

Sección 3

MEJORAMIENTO SANITARIO DE RASTROS Y MATADEROS

NUEVA CULTURA DEL AGUA

NUTRICIÓN

ORIENTACION JURIDICA Y ASISTENCIAL A LA SOCIEDAD

PERMISO PARA REALIZAR PROCESO DE COMBUSTION A CIELO ABIERTO

PERMISOS A MENORES

PLANIFICACIÓN FAMILIAR (MÉTODOS NO QUIRÚRGICOS)

PLANIFICACIÓN FAMILIAR (MÉTODOS QUIRÚRGICOS)

PREVENCIÓN DE ACCIDENTES EN MENORES DE 5 AÑOS

PREVENCIÓN Y CONTROL DE DIABETES MELLITUS

PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA HIPERTENSIÓN ARTERIAL

PREVENCIÓN Y CONTROL DE TUBERCULOSIS

PROGRAMA DE AUTOVERIFICACION

PROGRAMA DE AUTOVERIFICACION DIRIGIDO A LOS PROPIETARIOS DE GIROS MICROINDUSTRIALES, COMERCIALES, AGROPECUARIOS Y DE SERVICIOS

PROGRAMA DE BECAS PARA ESTUDIANTES DE ESCUELAS OFICIALES

PROGRAMA DE BECAS PARA ESTUDIANTES DE ESCUELAS PARTICULARES

PROGRAMA DE CONTROL DE AUXILIARES DE DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO

PROGRAMA DE CONTROL DE UNIDADES HOSPITALARIAS

PROGRAMA DE FOMENTO AL CONSUMO DE PRODUCTOS PESQUEROS

PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRICOLAS MIGRATORIOS TEMPORALES MEXICANOS CON CANADA

PROGRAMA PARA EL CONTROL DE SERVICIOS URBANOS DE FUMIGACIÓN, DESINFECCIÓN Y CONTROL DE PLAGAS

PROGRAMA PARA EL CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD

PUBLICACION DE DOCUMENTOS

RADIOLOGÍA Y ULTRASONIDO

RECEPCION DE CEDULAS DE OPERACION PARA FUENTES FIJAS DE JURISDICCION ESTATAL

REGISTRO A LA RED DE LABORATORIOS AMBIENTALES EN MATERIA DE MEDICION Y ANALISIS DE AGUAS RESIDUALES.

REGISTRO A LA RED DE LABORATORIOS AMBIENTALES EN MATERIA DE MEDICION Y ANALISIS A LA ATMOSFERA CONFORME A LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-085-ECOL-1994.

REGISTRO A LA RED DE LABORATORIOS AMBIENTALES EN MATERIA DE MEDICION Y ANALISIS DE EMISIONES DE RUIDO CONFORME A LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-081-ECOL-1994.

REGISTRO AL PADRON DE PRESTADORES DE SERVICIOS PROFESIONALES.

REGISTRO DE DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES.

REGISTRO DE GENERADOR DE RESIDUOS INDUSTRIALES NO PELIGROSOS.

REGISTRO DE PRESTADOR DE SERVICIOS EN MATERIA DE MANEJO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES NO PELIGROSOS.

REGISTRO DE RECIEN NACIDOS EN CENTROS HOSPITALARIOS DEL SECTOR SALUD

REGISTRO DE RECONOCIMIENTO DE HIJOS

Sección 4

REGISTRO EXTEMPORANEO DE NACIMIENTO
REGISTRO OPORTUNO DE NACIMIENTO (MENORES DE UN AÑO)
REGISTRO Y REVALIDACION DE PERITOS
REHABILITACION DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
RELOTIFICACION
SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA PARA ADOLESCENTES
SERVICIO ODONTOLÓGICO
SIMULACROS DE PROTECCION CIVIL
SISTEMA DE CAPACITACION PARA EL TRABAJO
SOLICITUD, TRÁMITE Y OBTENCION DE COPIAS CERTIFICADAS DEL REGISTRO CIVIL DE OTROS ESTADOS.
SUBDIVISION DE PREDIOS
SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN CAMIONES - CISTERNA.
TRAMITACION DE FIANZAS DE INTERES SOCIAL
TRAMITE DE CESION DE DERECHOS DE UN LOTE CON SERVICIOS O PIE DE CASA DE DESARROLLOS SOCIALES PROGRESIVOS
TRAMITE DE CESION DE DERECHOS DE UNA VIVIENDA (DEPARTAMENTO) EN UNIDADES HABITACIONALES
TRAMITE DE CESION DE DERECHOS DE UNA VIVIENDA TERMINADA O LOTE DE UN FRACCIONAMIENTO AUTORIZADO POR EL INSTITUTO AURIS
TRAMITE DE EMISION DE CARTAS DE INSTRUCCION AL NOTARIO PUBLICO DE UNIDAD O FRACCIONAMIENTO HABITACIONAL
TRAMITE DE EMISION DE CARTAS DE INSTRUCCION AL NOTARIO PUBLICO DE UNIDADES HABITACIONALES
TRAMITE DE EMISION DE CARTAS DE INSTRUCCION AL NOTARIO PUBLICO PARA ESCRITURACION DE DESARROLLOS SOCIALES PROGRESIVOS
TRAMITE DE EMISION DE CARTAS DE NO ADEUDO O FINIQUITO
TRATAMIENTO REHABILITATORIO EXTERNO A MENORES
TRATAMIENTO REHABILITATORIO INTERNO
URGENCIAS (ISEM)
VACUNACIÓN UNIVERSAL
VIGILANCIA SANITARIA DE LA LECHE
VIGILANCIA SANITARIA DE LAS CONSTRUCCIONES
VIGILANCIA SANITARIA DEL COMERCIO Y SERVICIO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS
VISITA A PACIENTES HOSPITALIZADOS (ISEM)

Fuente: Información proporcionada por la página electrónica:
<http://www.edomexico.gob.mx/TRAM%20Y%20SERVS/servicios.htm>

Anexo 8 Formatos Tramita Fácil



DIRECCIÓN Y AREA ADMINISTRATIVA RESPONSABLE: DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL RINCÓN VERDE	
NOMBRE Y CARGO DEL RESPONSABLE DEL TRÁMITE O SERVICIO: RICARDO FRADE MONTES JEFE DEL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL RINCÓN VERDE	
TRÁMITE O SERVICIO: ACCESO VEHICULAR A PARTICULARES EN EL SITIO DE DISPOSICIÓN RINCÓN VERDE.	VIGENCIA: PERMANENTE.
OBJETIVO O FINALIDAD: CONTROLAR EL ACCESO VEHICULAR DE PARTICULARES Y TRANSPORTISTAS DE DESECHOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS AL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL RINCÓN VERDE.	FUNDAMENTO O REFERENCIA LEGAL: ART. 115, FRACC. III CPEUM. ART. 31, FRACC. X, XII, 125 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO. ART. 34, FRACC. I, II, V, XI, DEL REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. ART. 84, 85, 86 Y 87 DEL BANDO MUNICIPAL DE NAUCALPAN 2001. ART. 13, DEL REGLAMENTO DE LIMPIEZA PARA EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN. ART. 4, 8, 9, 15, 37, 38, 43, 49, 50 Y 52 DEL REGLAMENTO DE OPERACIÓN Y DISPOSICIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN.
HORARIO DE ATENCIÓN: LUNES A VIERNES DE 8:00 A 17:00 HRS. SABADO DE 8:00 A 13:00 HRS.	
TIEMPO DE RESPUESTA: 4 DIAS.	
REQUISITOS: <ul style="list-style-type: none"> • ELABORAR SOLICITUD POR ESCRITO • EFECTUAR REGISTRO DE TRANSPORTISTA DE RESIDUOS NO PELIGROSOS. • AUTORIZACIÓN DE LA SUBDIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y CONTROL. • APROBAR PREVIA AUTORIZACIÓN FÍSICA EL TIPO DE DESECHO SÓLIDO. • EFECTUAR PAGO DE DESECHOS EN LA CAJA DE LA TESORERÍA MUNICIPAL. • REVISAR TICKET DE AUTOPISTA. 	COSTO: PICKUP \$50.00, CAMIONETA REDILAS \$60.00. CAMIÓN RABON \$125.00, TROTÓN \$210.00, TRAILER \$400.00, \$550.00 Y \$600.00.
	DOMICILIO Y TELEFONO DEL LUGAR DE PAGO: CAMINO REAL DE SAN MATEO NOPALA S/N RINCÓN VERDE
	FECHA LÍMITE DE PAGO: PAGO AL INGRESAR.
	DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO
ACTUALIZACIÓN ELABORADA POR (NOMBRE Y FIRMA): LIC. FABIAN MONTIEL JARAMILLO VALIDADA Y AUTORIZADA POR (NOMBRE Y FIRMA): C. ALVARO CURIEL CURIEL	
OBSERVACIONES:	



DIRECCIÓN Y AREA ADMINISTRATIVA RESPONSABLE: DIF NAUCALPAN SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL	
NOMBRE Y CARGO DEL RESPONSABLE DEL TRÁMITE O SERVICIO: RICARDO FRADE MONTES JEFE DEL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL RINCÓN VERDE	
TRÁMITE O SERVICIO: ATENCIÓN INTEGRAL AL ADOLESCENTE (PLATICAS DE ORIENTACIÓN)	VIGENCIA: CICLO ESCOLAR
OBJETIVO O FINALIDAD: QUE LOS JÓVENES CONOZCAN Y REFLEXIONEN SOBRE LOS CAMBIOS FISICOS, PSICOLÓGICOS Y SOCIALES DE ESTA ETAPA, CON LA FINALIDAD DE MEJORAR SUS FORTALECIMIENTO PERSONAL Y ENRIQUECER LA COMUNICACIÓN FAMILIAR, PARA LOGRAR EN ELLOS UNA ACTITUD RESPONSABLE, INDEPENDIENTE Y CONSCIENTE DE SU RESPONSABILIDAD	FUNDAMENTO O REFERENCIA LEGAL: ART. 4º Y 115I CPEUM PLAN ESTATAL DE DESARROLLO LEY DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LA NIÑEZ Y DE INTEGRACIÓN FAMILIAR DEL ESTADO DE MÉXICO ART. 1,2,3,4,7, 8, 36 FRACC. I, II, IX, LIV Y ESPECÍFICAMENTE EN LAS CLÁUSULAS OCTAVA Y NOVENA, DONDE SE MENCIONA LA CREACIÓN DE PROGRAMAS "QUE POR NECESIDAD DE LA POBLACIÓN SE REQUIERAN". DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, NORMAS TÉCNICAS EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL LEY GENERAL DE SALUD. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2000-2003. FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF).
HORARIO DE ATENCIÓN: 9:00 A 17:00 HRS.	
TIEMPO DE RESPUESTA: 1 DIA.	COSTO: GRATUITO.
REQUISITOS: <ul style="list-style-type: none"> • QUE SEAN ALUMNOS DE 5º Y 6º DE PRIMARIA Y 1º, 2º Y 3er GRADO DE SECUNDARIO. • ESCUELAS PÚBLICAS DE LA ZONA POPULAR. 	DOMICILIO Y TELEFONO DEL LUGAR DE PAGO: NO APLICA
	FECHA LIMITE DE PAGO: NO APLICA.
	DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO
ACTUALIZACIÓN ELABORADA POR (NOMBRE Y FIRMA): C. NORMA MONROY GARCIA VALIDADA Y AUTORIZADA POR (NOMBRE Y FIRMA): LIC. ROSA MARIA CASTELLANOS MENDEZ	
OBSERVACIONES:	

Anexo 9 Requerimientos de *Tramita Fácil*

Requerimientos para el servicio personalizado:

- Contar con el personal del área del(os) modulo(s) de información.
- Capacitar al personal del(os) modulo(s) de información para que las personas que acudan al servicio se les de un trato amable y la información correcta.
- Tener la carpeta del manual del ciudadano actualizada en la planta baja del palacio municipal y en todas las oficinas descentralizadas, con el fin de dar la información con prontitud y exactitud, esto en caso de que falle el sistema.
- Desarrollar un sistema de cómputo con el propósito de facilitar la consulta de la información y en su caso de la impresión de los formatos de tramita fácil, que registre el número de consultas de las personas que acuden a solicitar informes al día y los servicios que son más requeridos. (este requisito también es para los servicios por teléfono, fax e Internet).
- Tener una computadora con fax MODEM conectada a la red e impresora.

Requerimientos para el servicio telefónico y de fax:

- Contar con dos personas, estas proporcionaran el servicio vía telefónica y el servicio vía fax, aprovechando la misma computadora para dar ambos servicios.
- Capacitar al personal que proporcionará la información vía telefónica y fax, para que a las personas que soliciten el servicio se les de un trato amable y la información correcta.
- Contar con dos líneas telefónicas directas, con el fin de ofrecer instantáneamente el servicio, en este punto se debe gestionar ante teléfonos de México un número accesible y fácil de recordar para el ciudadano, por ejemplo: 55 33 33 33.
- Contar con dos aparatos telefónicos que reciban de tres a cinco llamadas al momento cada uno y que también cuenten con diademas (manos libres), con el objetivo de ofrecer el servicio con prontitud.
- Contar con un slogan al contestar el teléfono mes con mes, el slogan será proporcionado por los directores de cada área administrativa, determinando con anticipación en que mes les toca proporcionar ese slogan a cada uno. por ejemplo: *"te escuchamos para ser mejores, tramita fácil buenos días, en que te podemos servir"*.
- El servicio vía fax esta pensado para toda persona que cuente con fax en su negocio, personal o en las oficinas de correo, de manera que al ciudadano se le envíen los requisitos (formato tramita fácil) por escrito
- Tener una computadora con fax MODEM conectada a la red e impresora.

Requerimientos para el servicio por Internet:

En este servicio se requieren los servicios de la subdirección de informática para:

- Desarrollar el sistema de consulta de los formatos del tramita fácil.
- Subir los formatos tramita fácil a la página del ayuntamiento para su consulta, previa autorización para su publicación definitiva del área administrativa correspondiente.
- Tener fotografía de los servidores públicos responsables de ofrecer el trámite o servicio ya que el formato que estará en Internet lo requiere.

También se solicita el apoyo del líder de proyecto del ISO 9000 para:

- Proporcionar capacitación para describir procedimientos bajo las normas ISO 9000, a las personas titulares del comité de modernización y simplificación administrativa y al personal que coordina este proyecto correspondientes al área de modernización y simplificación, esto con el fin de ser congruentes y uniformes en las descripciones de los procedimientos que se desarrollen en el ayuntamiento, ya que el formato tramita fácil también lo requiere y sobre todo que al tenerlos ya descritos y diagramados se analizarán con el objetivo de detectar en que se pueden modernizar, simplificar o transparentar los servicios, bajo las cuatro vertientes establecidas con anterioridad, como a continuación se muestra.

Bibliografía

Libros y revistas

- Aguilera Enriquez, Luis, *La modernización integral municipal*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.
- Albarrán Cruz, José Luis, "Ventanilla única y simplificación administrativa: límites, potencialidades y perspectivas", *Revista del IAPEM, Ventanilla única de gestión una experiencia de simplificación y mejoramiento en la atención al público*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1995, núm. 25, enero-marzo, pp. 51-60.
- Almazan Hernandez, Raúl, *La participación ciudadana en las acciones de gobierno. El caso del ayuntamiento de Naucalpan*, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, ENEP Acatlán, México, 2002, 120 p.
- Anaya Cadena, Vicente, "Marco teórico del gobierno y la gestión municipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, El gobierno y la gestión municipal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, primera parte, núm. 64, enero, pp. 13-103.
- Apter, David Ernest, *Política de la modernización*, trad. de Enrique Molina de Vedia y Sara María Llosa de Molina, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1972, Biblioteca de economía, política, sociedad. Serie mayor; 5, 366 p.
- Arellano Gault, David, Cabrero Mendoza, Enrique, y del Castillo, Arturo, (coords.), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa, México, 2000, Colección las Ciencias Sociales, 429 p.
- Avalos Aguilar, Roberto, "Innovación de la gestión pública", *Gestión y Estrategia*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1994, núm. 8, pp. 195-211.
- _____, "La crisis de la administración pública y su relación con la caída de paradigmas: En busca de un nuevo paradigma", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994, núm. 86, pp. 143-154.
- Barrera Zapata, Rolando, "Desregulación, simplificación y una nueva ética en el servicio público", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Los sistemas estatales de control y evaluación gubernamental*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, núm. 81, diciembre, pp. 95-118.
- _____, "Simplificación y mejora regulatoria en la administración pública del Estado de México", en *Simplificación y mejora reguladora en las administraciones estatales de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, vol. 1. 552 p.
- Bozeman, Barry, *La gestión pública su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

- Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano Gault, David, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1993, vol. II, núm. 1, enero-junio, pp. 59-86.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa, México, 1995, Colección las Ciencias Sociales, 381 p.
- _____, *Del administrador al gerente público: El cambio en la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1995, 137 p.
- _____, (coord.) *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2002, 593 p.
- _____, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2000, Agenda de reforma municipal en México, Cuadernos de debate, 62 p.
- Castelazo, José Rafael, *Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990, Serie Cuadernos de Análisis Político y Administrativo, núm. 16. pp. 8-25.
- _____, *La legitimidad política de la función pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.
- Colunga Dávila Carlos, *Modelos administrativos: Ventajas y limitaciones de las técnicas y los sistemas administrativos más importantes del mundo*, Panorama, México, 1995, 175 p.
- Condé Bonfil, Carola, "El caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México", en Cabrero Mendoza, Enrique, (coord.) *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendarla en municipios urbanos en México*, México, 1996, Colección las Ciencias Sociales, pp. 329-432.
- _____, *Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez*, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, El Colegio Mexiquense, 1994-1996, Toluca, México, 1996, 268 p.
- _____, "Hacia un nuevo perfil municipal", *Revista del IAPEM, Perspectivas de la descentralización y del federalismo en México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1995, núm. 28, octubre-diciembre, pp. 41-64.
- Córdoba Amador, Elena, *La administración orientada a los ciudadanos y a los usuarios*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999, 9 p.
- Cortes Sánchez, Diana, *La simplificación administrativa de los trámites empresariales en Petróleos Mexicanos*, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, FCPyS, México, 2002, 162 p.
- Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, 269 p.
- Crozier, Michel y Friedberg, Earhard, *El actor y el sistema, Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, 392 p.

- De la Cruz, Carlos, *El federalismo mexicano en el contexto de la transición*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado ; de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, pp.9-23.
- García del Castillo, Rodolfo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa, México, 1999, Colección las Ciencias Sociales, 225 p.
- García Guzmán, Ricardo, *Calidad y transparencia en la atención ciudadana: un reto en el estado de Veracruz*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001.
- Gore, Albert. *Un gobierno más efectivo y menos costoso: Informe de la National Performance Review, EE.UU.*, trad. de Ángel Carlos González, EDAMEX, México, 1994, 452 p.
- Guerrero, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, Plaza y Valdez, México, 1992, 2ª, ed., 162 p.
- _____, *La administración pública del Estado capitalista*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980. 439 p.
- Guillén López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa, México, 1996, Colección las Ciencias Sociales, 223 p.
- Gutiérrez Gonzáles, Rosa Imelda, y Maya Contreras, María de Lourdes, *Modernización de la administración pública municipal*, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, México, 1996, 70 p.
- Haro Bélchez, Guillermo, *La lucha contra la corrupción en México*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción, Santa Cruz de la Sierra, 1998, Junio 15-16.
- Hernández Añas, Antonia y Oseguera Gutiérrez, Elías, "La política de simplificación administrativa en la administración pública del Estado de México, 1981-1998", *Revista del IAPEM, Ensayos "Certamen IAPEM 1998"*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1998, núm. 42, abril-junio, pp. 15-28.
- Ivancevich, John M. y Matteson, Michael T. *Organizational behavior and management*, McGraw-Hill, New York, 2002, 6ª. ed., 695 p.
- López Aranguren, Eduardo, "Modelos de relaciones entre poderes", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, España, 1999, núm. 104, abril-junio, pp. 9-34.
- Mancilla Guzmán, Sergio, et al., (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996, 346 p.
- Martínez M. Pedro, "Federalismo y Descentralización Contemporáneos" *Gestión y Estrategia*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1997, núm.11-12 Número doble enero-diciembre.
- Mata Delgado, Felipe de Jesús, *Programa nacional de promoción, modernización y simplificación del registro profesional PROMASUR*, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, ENEP Acatlán, 2003, 120 p.

- Mejía Lira, José, "La administración pública ante el futuro", *Revista de Administración Pública, Modernización de la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, núm.100, pp. 143-154.
- _____, "Modalidades administrativas de los municipios mexicanos", *Documento de trabajo*, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1992, núm. 10, 21 p.
- Mena Vargas, Apolinar, "La administración pública del Estado de México: retos y prospectiva", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Experiencias en desarrollo político y administrativo en los estados y municipios*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, núm. 63, agosto, pp. 9-57.
- "Municipio libre", México: *Techno management Reingeniería y Administración*, México, 1996, 53 p.
- Oropeza Martínez, Humberto, *Administración pública municipal: Estudio preliminar del municipio libre*, Trillas, México, 2001, 181 p.
- Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventing Government*, Genika, México, 1994, Colección de Ciencia Política, 502 p.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México; Propuesta para explicar los cambios en la administración Pública, 1940-1990*, Instituto Nacional de Administración Pública, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1993, 157 p.
- Pontifes Martínez, Arturo, "Marco institucional y jurídico del municipio", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, El gobierno y la gestión municipal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, primera parte, núm. 64, enero, pp. 105-151.
- Quiroga Leos, Gustavo, *Organización y métodos en la administración pública*, Trillas, México, 1988, 2ª. ed., 304 p.
- Rojas Soriano, Raúl, *Guía para la realización de investigaciones sociales*, Plaza y Valdez, México, 2002, 34ª. ed., mayo, 438 p.
- Rose Richard, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, trad. Eduardo L. Suárez Galindo; estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica México, 1998. 375 p.
- Sánchez Gonzáles, José Juan, "Situación actual de la ciencia administrativa", *Revista Conmemorativa del Colegio*, El estado del arte de la administración pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, 157 p.
- Senge, Peter, et al., *The dance of change: The challenges of sustaining momentum in learning organizations*, Nicholas Brealey Publishing, London, 1999.
- Steiner, George Albert, *Planeación estratégica*, 12ª. ed, Continental, México, 1990. 366 p.
- Tamayo Flores, Rafael, (coord.), "Directrices para estructurar un programa de Mejora Regulatoria Municipal", (Una aplicación para los municipios de Puebla, y Naucalpan de Juárez, Estado de México), Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2001, diciembre.
- _____, y de Haro Mejía, Antonio, "El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano; una primera aproximación", *Documento de trabajo*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2003, núm. 126, abril, 50. p.

- Uvalle Berrones, Ricardo, "La administración pública en el cambio estructural", Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1987, *Cuadernos de análisis político-administrativo*, núm. 14, 60 p.
- _____, "Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea", *Revista del IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997, 51 p.
- _____, "Objeto y alcance de la gerencia pública", en Sanabria López, Juan José, *Antología de teoría de la administración pública*, ENEP Acatlán, México, 1998. pp. 195-211.
- Vargas Torres, Raului, "Problemática del proceso de implementación de la política de modernización administrativa", *Revista del IAPEM, Administración pública e innovación jurídico financiera*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1999, núm. 43, julio-septiembre, pp. 119-133.
- Vázquez Martínez, Raúl, *La participación ciudadana y la modernización municipal (caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México 1994-1996)*, tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, ENEP Acatlán, 1999, 134 p.
- Velasco Monroy, Santiago Germán, "Las administraciones públicas locales en México frente al próximo siglo. Una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Experiencias de desarrollo político y administrativo en estados y municipios*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, núm. 63, agosto, pp. 9-41.

Documentos oficiales

- Ayuntamiento de Naucalpan, *Carpeta de Información Estadística y Económica de Naucalpan 2002*, Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico.
- Boletín "Guía técnica para la integración del programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal", *Cuadernos Técnicos de divulgación*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1998, Colección boletines y manuales de auditoría pública, núm. 50.
- CD-ROM del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), Versión 7.0, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Copyright © 2003, México, 17 de diciembre de 2003.
- Cervantes, Zebadúa, Ricardo Poery, Naucalpan de Juárez: *Monografía Municipal*, Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales, A.C. Gobierno del Estado de México, 1999
- "Evaluación de la satisfacción de los clientes en el ámbito municipal", *Curso de capacitación sobre acciones de mejora regulatoria municipal*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2003, Guías para la mejora regulatoria municipal.
- Glosario de términos*, Presidencia de la Republica, Poder Ejecutivo, Oficina de Control Interno
- Glosario de términos de la administración pública federal*, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Versión electrónica.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Cuaderno Estadístico Municipal*, Naucalpan de Juárez, México, 2000.

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la Republica, Poder Ejecutivo Federal
- Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005*, Modernización Integral de la Administración Pública. Gobierno del Estado de México
- Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, *Gaceta Municipal*, año 1, núm. 1, diciembre de 2000.
- Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006*, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, *Gaceta Municipal*, año 1, núm. 2, 18 de diciembre del 2003.
- Primer Informe de Gobierno*, H. Ayuntamiento Naucalpan Juárez, 2000-2003, Municipio, Estado de México, 2002, vol. 1.
- "Reingeniería de procesos municipales", *Curso de capacitación sobre acciones de mejora regulatoria municipal*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2003, Guías para la mejora regulatoria municipal. 45 p.
- Segundo Informe de Gobierno*, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez 2000-2003, 2002
- Secretaría de Contraloría Interna y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización Integral de la Administración Pública 2001-2006*, Poder Ejecutivo, México, 2002.
- "Sistema de información municipal y catálogo municipal de trámites", *Curso de capacitación sobre acciones de mejora regulatoria municipal*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2002, Guías para la mejora regulatoria municipal. 80 pp.
- Tercer Informe de Gobierno*, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez 2000-2003, 2003

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Vigente al 26 de junio de 2003).
- Bando Municipal, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, 5 de Febrero de 2001.
- Bando Municipal 2003*, Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, 2003.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, Gobierno del Estado de México, 2000.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Prontuario de Legislación Fiscal, Gobierno del Estado de México, 1998.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, reforma publicada en el D. O. F. 21 de mayo de 2003.
- Ley Orgánica Municipal*, Gobierno del Estado de México, 1998.
- Reglamento Orgánico de la Administración Pública*, Municipio de Naucalpan de Juárez.
- Reglamento de la Administración Pública Centralizada*, Municipio de Naucalpan de Juárez, México.

Páginas Web

[Http://www.edomex.gob.mx/legistel/cnt/bdoest_Nau.html](http://www.edomex.gob.mx/legistel/cnt/bdoest_Nau.html) (información sobre el Bando Municipal del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez)

<http://www.naucalpan.gob.mx/> (información sobre el "Programa Institucional, Fortalecimiento y Modernización de la Administración Municipal 2000-2003", del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez).

http://www.naucalpan.gob.mx/informes/1er_informe/1er_informe.pdf (información sobre el "Primer Informe de Gobierno 2000-2003" del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez)

<http://biblio.colmex.mx> (información bibliográfica y hemerográfica, de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas de el Colegio de México, A.C.)

<http://www.dgbiblio.unam.mx/tesiunam.html> (información de tesis del Portal de la Biblioteca Central, Tesiunam, Biblioteca Central, UNAM)

<http://www.inafed.gob.mx/cdsnim.htm> (información sobre los municipios, del CD-ROM del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal).

<http://www.e-local.gob.mx/enciclo/mexico/mpios/15057a.htm>, (información sobre el Gobierno del Estado de México, "Enciclopedia de los Municipios de México", *Naucalpan de Juárez* desde el portal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED,)

<http://www.cide.edu/index3.html> (información sobre el artículo de Pardo, María del Carmen y Gaytán Olmedo, Soledad, "Premio Gobierno y Gestión Local, Edición 2002", Centro de Investigación y Docencia Económica, *Ciudadanía y gobierno municipal trabajando juntos para ser mejores, el caso de Naucalpan de Juárez*)

<http://www.edomex.gob.mx/legistel/LyEFra.asp> (información sobre las leyes del Estado de México, portal en línea Legistel)

<http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm> (información de términos, en Diccionario de la Lengua Española, *Real Academia Española* © *Todos los derechos reservados*, Vigésima segunda edición).

http://www.iapem.org.mx/tempo_105.pdf (información sobre revistas especializadas del Instituto de Administración Pública del Estado de México)

<http://www.clad.org.ve/fulltext/0043903.pdf> (información sobre ponencias del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/txt/153.txt> (información sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

<http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/entrada.html> (información sobre la Legislación de la Secretaría de la Función Pública)

<http://www.natlaw.com/mexico/diario/diario03.htm> (Información sobre publicaciones del Diario Oficial de la Federación 2003)

<http://www.ifai.org.mx/> (información del Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI).

<http://www.edomexico.gob.mx/TRAM%20Y%20SERVS/servicios.htm> (información del Registro de Trámites y Servicios del Estado de México, Naucalpan)

http://200.53.192.145/bi/ver_externa/tramites.asp (información de los trámites del ayuntamiento de Naucalpan para consulta por Internet)

Otras páginas Web consultadas:

<http://www.municipio.org.mx/memorias/sala IV.PDF>

<http://www.cuci.udg.mx/lics/lics/materias/ADMINISTRACIONESTATALYMUNICIPAL>.