

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA EVALUACION EN LA GESTION
PUBLICA MUNICIPAL**

“TRES ESTUDIOS DE CASO EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS,
EN LOS MUNICIPIOS DE ECATEPEC, NAUCALPAN Y
TLALNEPANTLA 2000-2003”

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR
EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACION EN ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A

DAVID AGUILAR RODRIGUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F. 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

----- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO -----

PROGRAMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones Sobre América del Norte
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores Acatlán

**LA EVALUACION EN LA GESTION
PUBLICA MUNICIPAL**

“TRES ESTUDIOS DE CASO EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS,
EN LOS MUNICIPIOS DE ECATEPEC, NAUCALPAN Y
TLALNEPANTLA 2000-2003”

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Institución, en la que cursé mi formación a nivel Bachillerato, Profesional, Maestría, y donde hoy concluyo los estudios de Doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Mi gratitud y reconocimiento por siempre a nuestra Máxima Casa de Estudios.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología:

Por haberme distinguido como estudiante-becario en el programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, con *Orientación en Administración Pública*.

A los integrantes del Comité Tutoral:

Dra. Elena Jeannetti Dávila, Tutora Principal; Dr. Gerardo Torres Salcido y el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, a quienes reconozco su invaluable apoyo y confianza para realizar el presente trabajo de investigación. Sin duda que su guía, acompañamiento, experiencia y observaciones me permitieron llevar a buen término su realización.

A los integrantes del Jurado:

Dr. José Mejía Lira, Dra. Araceli Parra Toledo, Dr. Antonio Ruezga Barba, y la Dra. Alicia Ziccardi Contigianni, por sus valiosos comentarios y puntuales observaciones que enriquecieron el contenido de la investigación.

Al Dr. Roberto Moreno Espinosa:

Por incentivar mi formación académica, al haberme apoyado para incorporarme al Programa de Doctorado; por brindarme su amistad.

DEDICATORIAS

A mi familia:

Carlos y Amparo, mis padres, quienes me regalaron la vida y formaron mis valores y principios. Les reitero mi amor eterno.

Gerardo, mi hermano, a quien deseo logre alcanzar sus metas e ideales.

Alfonso, mi hermano (†), hoy ausente físicamente, pero siempre presente en mi memoria.

Laura, mi hermana, por su incansable pasión y tenacidad en todo lo que realiza.

Viridiana y Diego, mis sobrinos, para que busquen con dedicación y empeño las cosas fundamentales de la vida.

Karla y Ariadna, mis pequeñas hijas, quienes con sus juguetonas y bellas sonrisas, motivan mi vida diariamente.

Paty, mi esposa, por su comprensión y apoyo desde siempre, en especial por permitirme disponer del tiempo familiar para iniciar y culminar este proyecto.

La evaluación, ciertamente, es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una cultura de gestión pública. Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. Si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, se convertirá en un mecanismo que servirá de punto de referencia. En todo caso, será decisivo para progresar hacia la formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más conocedores y capaces de escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación.

Si hemos de aceptar que la evaluación se dirige a un cambio de cultura que tendrá éxito en lo técnico, únicamente si también es exitoso en lo cultural, entonces tenemos que aceptar que tomará tiempo.

Michel Crozier

“La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”

INDICE

	Pág.
Introducción	10
a. Justificación del trabajo de tesis doctoral	17
b. <i>Estado del arte</i> de nuestra investigación	24
c. Objetivos de la investigación	33
d. Apuestas intelectuales de la investigación	34
e. Estructura y contenido del trabajo de investigación	34
CAPITULO UNO	
ENTRAMADO CONTEXTUAL	38
1.1 Premisas estratégicas de la investigación	38
1.1.1 Importancia de los gobiernos locales	38
1.1.2 Problemas y desafíos municipales	39
1.1.3 Perspectivas para el estudio y análisis del municipio	40
1.1.4 Surgimiento y desarrollo de la evaluación	43
1.1.5 Situación actual de la evaluación	51
1.2 Planeación, evaluación y gestión <i>de los servicios públicos</i> municipales	55
1.2.1 El contexto jurídico de la planeación en los gobiernos municipales	55
1.2.2 El contexto político en el proceso de planeación y evaluación municipal	62
1.2.3 El papel de la participación ciudadana en el ámbito municipal	64
1.2.4 Lo urbano y los servicios públicos municipales	67
1.2.5 La gestión pública y los servicios públicos municipales	75

CAPITULO DOS	
TRAZA CONCEPTUAL Y ARGUMENTATIVA	78
2.1 Argumentos clave dentro de la investigación	78
2.1.1 Los diversos significados de la evaluación	78
2.1.2 La noción de gestión	81
2.1.3 El concepto gestión pública	84
2.1.4 Los servicios públicos municipales	87
2.1.5 Marco jurídico de los servicios públicos	90
2.1.6 Importancia y características de los servicios públicos municipales	95
2.2 Acerca de las metodologías, indicadores y niveles de evaluación	99
2.2.1 Tipos y metodologías de evaluación	100
2.2.2 Evaluación e información: un binomio permanente	105
2.2.3 Los indicadores y la función de medición	106
2.2.4 Importancia de los indicadores en los esquemas de evaluación	109
2.2.5 Indicadores asociados a la productividad y la calidad	112
2.2.6 La evaluación en el nivel de coberturas	114
2.2.7 La evaluación en el nivel de calidad	116
2.2.8 La evaluación en el nivel de eficiencia	118
2.3 Descripción de los servicios públicos que se estudiarán	122
2.3.1 El uso de las tipologías y la clasificación de los servicios públicos	122
2.3.2 Agua potable	125
2.3.3 Drenaje y alcantarillado	127
2.3.4 Alumbrado público	128
2.3.5 Recolección de basura domiciliaria	128

CAPITULO TRES	
LOS SERVICIOS PUBLICOS EN MEXICO: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS	130
3.1 Los servicios públicos en el contexto nacional	130
3.1.1 Política social y servicios públicos	130
3.1.2 Los servicios públicos y el bienestar social	131
3.1.3 Una visión general en torno al nivel de coberturas	138
3.1.4 Diagnóstico de los servicios públicos seleccionados en la investigación	142
3.2 Los servicios públicos en el Estado de México	144
3.2.1 Población y dinámica demográfica	144
3.2.2 Caracterización del proceso de urbanización	147
3.2.3 Viviendas y nivel de cobertura en servicios públicos	149
3.3 Gestión y Evaluación de los servicios públicos: Tres estudios de caso	156
3.3.1 Importancia de los estudios de caso	156
3.3.2 Delimitación territorial, temporal y analítica de los estudios de caso	158
3.4 Primer Estudio de Caso: Municipio de Ecatepec de Morelos	162
3.4.1 Diagnóstico general del municipio	162
3.4.2 Descripción del entorno sociodemográfico	163
3.4.3 Descripción del entorno urbano y las viviendas	165
3.4.4 Los servicios públicos en la agenda del gobierno municipal	167
3.4.5 La evaluación en la gestión de los servicios públicos	175
3.4.6 Problemas generales y algunas notas de reflexión	181

3.5 Segundo Estudio de Caso: Municipio de Naucalpan de Juárez	183
3.5.1 Diagnóstico general del municipio	183
3.5.2 Descripción del entorno sociodemográfico	184
3.5.3 Descripción del entorno urbano y las viviendas	185
3.5.4 Los servicios públicos en la agenda del gobierno municipal	187
3.5.5 La evaluación en la gestión de los servicios públicos	196
3.5.6 Problemas generales y algunas notas de reflexión	197
3.5.7 Consejo de Administración de Indicadores de Gestión (CAIG)	198
3.6 Tercer Estudio de Caso: Municipio de Tlalnepantla de Baz	199
3.6.1 Diagnóstico general del municipio	199
3.6.2 Descripción del entorno sociodemográfico	200
3.6.3 Descripción del entorno urbano y las viviendas	203
3.6.4 Los servicios públicos en la agenda del gobierno municipal	205
3.6.5 La evaluación en la gestión de los servicios públicos	209
3.6.6 Problemas generales y algunas notas de reflexión	220
3.7 Metodología para efectuar la evaluación en los estudios de caso	220
3.7.1 Metodología para la evaluación externa	221
a) Objetivos de la evaluación diagnóstica	221
b) Alcances de la evaluación	222
3.7.2 Estrategia para la realización del trabajo en campo	223
a) Indicadores y procedimientos de evaluación	223
b) Delimitación personal del trabajo empírico de evaluación	224
c) El trabajo en campo	224
3.7.3 Reflexiones finales sobre los estudios de caso	227
Anexo 1: Resultados tabulados de la investigación empírica	237
Anexo 2: Instrumentos (formatos) para la recolección de datos	248
Conclusiones	256
Epílogo: Perspectivas para la evaluación en la gestión de los gobiernos locales	264
Bibliografía	278

Introducción.

De manera informal y anecdótica, algunos estudiosos del tema han planteado que la evaluación nació el séptimo día de la Creación; cuando Dios, miró todo lo que había creado y declaró: Es bueno. Por lo que con esa frase, se convirtió en el primer evaluador del mundo. “No obstante, la evaluación nacida en los cielos resultaba para algunos insuficientes y demasiado subjetiva. Por tanto, al escuchar la evaluación de Dios (autoevaluación, por cierto), el diablo objetó e insistió: ¿cómo sabe que es bueno?, ¿cómo lo midió?, ¿con qué indicador juzgó la bondad de su creación?, ¿con qué lo comparó?”.¹

Así, la evaluación desde esta singular perspectiva, nace en los fuegos del infierno, de ahí que no sea exagerado plantear que la evaluación hasta hace algunas décadas era percibida como un demonio, un mal necesario, un deber gigantesco impuesto a gestores y ejecutores sin que ellos estuviesen convencidos de alguna utilidad directa de ésta en sus procesos gerenciales o decisorios.

La toma de decisiones en el ámbito de un gobierno municipal, cada día es más dinámica y compleja, por lo que resulta necesario, emplear métodos de dirección que permitan tener orientaciones claras e innovar. No se trata sólo de imitar-adoptar modelos y esquemas, se requiere fundamentalmente, integrar un pensamiento estratégico², que pondere las diversas racionalidades y restricciones en la toma de decisiones, se trata de utilizar y revisar tácticas que permitan a los gobiernos municipales afrontar con mayor eficiencia y racionalidad los problemas sociales.³

Se hace imperativo transitar de un modelo tradicional de gobierno de tareas rígidas y repetitivas, a un modelo de toma de decisiones en situaciones cambiantes y complejas; de ahí que la *evaluación y la gestión en el ámbito público*, pueden ser instrumentos cruciales para los gobiernos municipales.

Hoy en día, el gobierno local, se ha convertido en un foco de atención, que acapara las miradas e interés en los estudios de las ciencias sociales, pues en este nivel de gobierno, se gestiona⁴ todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

¹ Karen Marie, Mokate, “Convirtiendo el monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social”, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, septiembre de 1998, versión preeliminar.

² “Mucho se ha escrito sobre el cuestionamiento estratégico: desde el problema de la guerra y la disposición correcta de las fuerzas en las batallas, hasta el manejo en una empresa con contextos altamente móviles, pasando obviamente por el ámbito de la geopolítica y el de las relaciones internacionales. En términos generales, el principio estratégico se mantiene en forma aproximadamente homogénea pues considera, en todos los casos, alguna perspectiva globalizadora, compleja y racional de la realidad. El concepto estratégico es para algunos uno de los nichos más poderosos del modelo de la decisión racional. La estrategia, a su vez, sería la forma más consecuente de analizar los diversos aspectos de un problema para lograr discernir consecuencias y escoger la mejor vía de acción entre múltiples caminos”. Arellano, David, “Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional”, en, Reformando al gobierno –una visión organizacional del cambio gubernamental-.

³ “Resolver los diferentes problemas sociales significa ahora un gran reto, donde las soluciones no están construidas, ni predeterminadas y la conjunción de esfuerzos de diferentes profesionales o del análisis de la situación (evaluación), mediante disciplinas diversas y con puntos tan dispersos es una necesidad que exige una capacidad para quienes deben atender asuntos sociales”. Mejía Lira, José. “La participación ciudadana en el contexto de la nueva relación Estado-sociedad”.

⁴ “En las ciudades, la burocracia local que cumple funciones de gestión del territorio, utiliza instrumentos técnicos (por ejemplo: el catastro), infraestructura material y equipamiento (equipos para la recolección y depósito de basura, infraestructuras de agua y drenaje), recursos económicos directamente asignados para proveer bienes y servicios urbanos básicos (agua, drenaje, etcétera). En este sentido, las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio de poder político. Pero junto con la eficiencia que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental”. Ziccardi, Alicia. La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad, p. 9

Sin embargo, pese a la posición privilegiada del municipio para captar de cerca las demandas y necesidades y a su contacto directo con la población, su capacidad de acción es más bien escasa.

Un diagnóstico mínimo, de carácter general, arroja los siguientes resultados, poco alentadores⁵: 1) La vida municipal presenta una marcada escasez de recursos (en general), a lo que se agrega la incapacidad para generar recursos propios por las condiciones infraestructurales o por las limitaciones normativas; 2) Existen fuertes limitaciones en la capacidad técnico-administrativa y además un excesivo gasto corriente en las estructuras municipales lo cual nos habla de un círculo vicioso de funcionamiento; y 3) El espacio municipal enfrenta serios conflictos en cuanto a la autonomía política y administrativa en el cumplimiento de su papel, por la fuerte dependencia del gobierno central y la ingerencia de los gobiernos estatales en la reasignación de recursos.

En México, la heterogeneidad municipal es grande, no sólo desde la perspectiva geográfica, demográfica, relación ciudad-campo, concentración urbana/urbanización, entre otras, sino que lo es más, en las *capacidades municipales y en las funciones que realiza, esto es, en cuanto a su gestión.*

Para nosotros, tiene especial importancia incorporar *nuevos métodos de gobierno*, que permitan mejorar sustancialmente la *gestión municipal*⁶, por lo que, en nuestro estudio, analizaremos la importancia de la evaluación como instrumento de *política* que, posibilita esbozar los perfiles provisionales de una decisión.

Nuestro trabajo, al estar preocupado por la forma en que se concibe y promueve la evaluación en la gestión pública municipal, en especial en el rubro de los servicios, está obligado a contrastar la parte teórica y argumentativa con la realidad, por ello incorporará una herramienta sumamente importante (la evaluación) para poder contrastar las experiencias derivadas de los gobiernos municipales seleccionados. Conviene puntualizar que, en una primera aproximación para nuestra investigación, la idea de *evaluación* se relaciona con el análisis de los componentes de las políticas o programas específicos, que constituye una parte esencial de los procesos de las políticas.

No pretendemos juzgar a una administración en particular, sino ilustrar situaciones concretas en la vida de los municipios, mismas que deben enfrentar quienes gobiernan en este espacio. A nuestro parecer, existen buenas intenciones, voluntad, creatividad e ingenio, pero esto no es suficiente, creemos que las tareas del gobierno municipal pueden efectuarse mejor, si se conocen ciertas experiencias que permitan orientar y construir con mayor eficiencia y racionalidad las decisiones.

⁵ Cfr. García del Castillo, Rodolfo, "Los servicios municipales de cara al futuro", p. 291.

⁶ La *gestión municipal*, comprende aquellas funciones y atribuciones del Ayuntamiento, que se dividen en administrativas y de gestión. Las primeras constituyen las funciones adjetivas, y comprenden actividades de planeación, hacienda, administración de personal y administración de recursos materiales. Por su parte la gestión municipal, ubica a toda actividad que tenga que ver con los intereses comunes de la localidad y las necesidades públicas políticamente definidas. Se les llama *funciones sustantivas* del ayuntamiento, y tienen que ver con: *servicios públicos*, desarrollo económico, trabajo comunitario, así como con la atención de los intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales, para propiciar la cooperación social en el territorio municipal.

El manejo de situaciones reales que describen decisiones y acciones emprendidas en diferentes tópicos, consideramos puede representar una gran oportunidad para dicha comprensión, y sobre todo, contribuir a establecer un vínculo entre los modelos teóricos y situaciones concretas y complejas que pueden llegar a ser comunes en el municipio. Los problemas que enfrentan los municipios son complejos, y por lo mismo, exigen de los gobiernos municipales *actuar con inteligencia y creatividad*.

Las tendencias actuales, no sólo en la administración pública, sino en las esferas científicas, políticas y sociales, manifiestan la existencia de un nuevo orden, guiado por el espíritu de la innovación y el cambio⁷, que se acompaña por un vertiginoso e incesante avance de la ciencia y la tecnología, procesos de producción más flexibles, desigualdades sociales, el aumento de la pobreza, el deterioro del medio ambiente, el predominio de lo urbano⁸ y en consecuencia del gobierno de las grandes ciudades⁹, siendo éstas, el soporte espacial de toda esta transmutación, por lo que se hace necesario reconvertir sus estructuras macroeconómicas, infraestructurales y de servicios públicos para insertarse competitivamente en una economía de escala planetaria.¹⁰

En la administración pública, estas tendencias han comenzado a manifestarse con el surgimiento de nuevos paradigmas, con los cuales hemos aprendido a concebir en forma diferente el papel del Estado y en consecuencia sus alcances y limitaciones, así como su forma de funcionar y relacionarse con la sociedad en su conjunto; nos hemos dado cuenta que, los gobiernos no pueden funcionar por inercia y distantes de los ciudadanos, sino como *organizaciones públicas* que reciben demandas, resuelven problemas y deciden como *gestionar* y dar prioridad a los recursos públicos, siempre limitados.¹¹

Ante tal panorama, la intervención estatal, está siendo repensada en todos sus ámbitos y niveles, pues hoy en día, es evidente que los movimientos de transformación han irrumpido todas las esferas de la actividad humana y las formas de organización gubernamental no son la excepción.¹²

⁷ La serie de transformaciones y cambios de enorme magnitud que se han suscitado, en estos primeros años del siglo XXI, continuarán manifestándose a través de la *globalización y la consolidación de bloques económicos*, materializadas ahora en las *sociedades en red y las economías informacionales*, que Castells y Borja, caracterizan como economías en las que el incremento de la productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de la producción (capital, trabajo, recursos naturales) sino de la *aplicación de conocimiento e información a la gestión, producción y distribución, tanto en procesos como en productos*, de ahí que éstas economías sean un *modelo de producción flexible*, constituido en torno a la práctica cada vez más generalizada de la *empresa red*, entendido éste término no como una red de empresas, sino una *nueva forma de organización*. Jordi Borja y Manuel Castells. Local y Global -La gestión de las ciudades en la era de la información-, pp. 24-25.

⁸ “Los procesos de urbanización, las ciudades y los ciudadanos no son ajenos a dichos cambios estructurales. De hecho, asistimos al proceso de urbanización más rápido y de mayores dimensiones de la historia. En unos pocos años la mayoría de la población mundial será urbana y la inmensa mayoría de esa población urbana habitará en ciudades de países hoy en vías de desarrollo”. Ibid.

⁹ Al respecto puede consultarse el artículo de Alicia Ziccardi “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”.

¹⁰ Garza Villarreal, Gustavo. La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989-1994, p. 417.

¹¹ De ahí, la enorme importancia de concebir a los gobiernos, como instituciones abiertas, receptivas, adaptativas, estratégicas e inteligentes, con verdadera capacidad de respuesta y disponibilidad para incorporar la opinión pública y ciudadana, como materia prima de información, para dar *sentido público* a sus decisiones políticas, ya que en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves rezagos y problemas sociales, se hace imperativo que el desempeño del gobierno, esté acotado por tres requisitos fundamentales: *mejorar los procesos de gestión, actuar con eficiencia y gobernar con sentido público*, pues en el presente y de cara al futuro los estilos tradicionales de gobierno basados en la improvisación, el dispendio, el secreto, la exclusión y el clientelismo, están condenados a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política. Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva “Estudio Introductorio”, en, El Estudio de las políticas públicas, p. 30.

¹² Cfr. Crozier, Michel. “El cambio en las organizaciones públicas”, en, Revista Gestión y Política Pública, México, CIDE, 1992.

Asistimos a una etapa de replanteamientos de las acciones estatales y gubernamentales, en donde el sentido de *lo público*¹³, está siendo sometido a un rediseño general. Observamos también, un cambio paulatino, pero constante, en las relaciones políticas Estado-sociedad y a la par, en este proceso, se visualiza la presencia constante de los gobiernos municipales como parte activa del debate nacional, lo que confirma la importancia sustancial que ahora tiene este orden de gobierno, ya no sólo en términos de subordinación como era invocado hasta hace algunos años, sino como un actor público de primer nivel.¹⁴

Dentro de esta nueva relación Estado-sociedad, en la historia reciente han existido notables oscilaciones en cuanto a la participación estatal, que se manifiesta claramente entre las visiones del *Estado Interventor* y las que privilegian un *Estado Acotado*, siendo éstas últimas las que hoy predominan.

Pese a los cambios surgidos en materia de intervención y límites de la acción gubernamental su cariz de servicio permanece. Así, aún dentro de la perspectiva del mercado, la prestación de los servicios como responsabilidad del Estado tiende a seguir existiendo, aunque los aspectos a cubrir son menores y, no sea éste quien directamente los proporcione¹⁵. Así, se observa que la gestión de los servicios públicos se ve cada vez menos alejada de un manejo *cuasi* empresarial preocupado por mejorar los resultados de rentabilidad, calidad y eficiencia.¹⁶

Un nuevo estilo de gestión está teniendo lugar en la administración pública de varios países. Sin embargo, a pesar de las características comunes de las experiencias de reforma, no hay un único paradigma organizacional que guíe a todas las naciones. Por ello, aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, la gestión debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático, en el cual se encuentra inserto el sector público.

La *gestión en el espacio público*, debe ser entendida como método de dirección pública y tecnología aplicada, y no disminuirla a *una técnica específica y proveniente de la*

¹³ "Acudiendo fundamentalmente a los estudios de Habermas, asumimos que el primer desplazamiento de lo público hacia lo social se produce cuando para la sociedad burguesa se convierte en una necesidad la propia democratización del Estado. Es así como el *control de un público crítico* perfila una esfera política en la sociedad que se plasma en tres instituciones clave: la opinión pública (expresada centralmente a través de una prensa crítica), el parlamento y los partidos políticos. El segundo desplazamiento ocurre cuando la esfera privada pierde su autonomía como lugar de resolución de los conflictos e intereses, tras el debilitamiento de la competencia en el ámbito mercantil. La interpenetración Estado-sociedad que signa la primera parte de este siglo, da cuenta de ese proceso que se traduce en el vaciamiento de contenido de la esfera pública al dejar de mediar entre el Estado y la Sociedad". Cunill Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad, p.19.

¹⁴ Al respecto, es importante tener presente que, esta "preeminencia contemporánea de los ayuntamientos no sólo se debe al papel de éstos como tales, sino también al nuevo papel que juegan las sociedades regionales en la dinámica política y socioeconómica del país. En la historia reciente de las sociedades regionales están las bases del perfil actual de los ayuntamientos, que explican su reconocimiento abierto como actor central del debate nacional y como institución emergente capaz de ofrecer alternativas intermedias a las necesidades colectivas". Guillén López, Tonatiuh. Gobiernos Municipales en México: entre la modernización y la tradición política, p. 14.

¹⁵ Cfr. Herrera, Macías, Alejandro, "La privatización de servicios públicos municipales como una política pública alternativa".

¹⁶ "El concepto de eficiencia esta asociado a otra serie de conceptos que tienen carta de naturalización en todo el desarrollo del pensamiento económico y administrativo contemporáneo. Se le vincula a conceptos tales como: racionalidad, rentabilidad, productividad, desarrollo, distribución y justicia. Respecto a los tres primeros términos, se sostiene, en los tratamientos más tradicionales, que no existe duda en su definición pues teniendo claros los objetivos a perseguir, son aplicados mediante la utilización de operaciones de cálculo. No opinan igual cuando se hace referencia a los tres últimos, ya que poseen un contenido profundamente valorativo, estos no son susceptibles de definirse rigurosamente, ni menos de analizarse y aplicarse científicamente, pues la ciencia se ocupa sólo de analizar hechos y no valores". Cardozo, Myriam y Moreno, Pedro. Eficiencia y Evaluación de las organizaciones –Un intento de aplicación para el sector público-.

*administración de empresas*¹⁷. Al respecto, es preciso establecer que esta confusión proviene de una visión dicotómica, que contrapone lo "estatal" a lo "privado" y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados. Para superar esta visión dicotómica, dentro de la corriente de Reforma Gerencial¹⁸, se ha venido reconociendo un espacio público no-estatal.¹⁹

Creemos, que el mejoramiento de la administración pública a través de la gestión, propiciará adecuar el accionar de los gobiernos, entendido como la capacidad del Estado para concretar en la realidad de manera eficiente y efectiva las decisiones tomadas a nivel político. Esto significa que, el concepto de gestión en el ámbito público, se concibe como un método más de dirección pública, esto es como una tecnología²⁰, para que los gobiernos municipales, atiendan y resuelvan con efectividad los requerimientos y demandas de la población, propiciando la *calidad y el mejoramiento de los servicios públicos*.²¹

Dentro de las múltiples facetas de la *gestión*, destacamos aquella que en una idea de gobierno facilitador, por ejemplo, concibe a la gestión en el ámbito público, como "un conjunto de medios de realización que enlazan capacidades institucionales en las cuales

¹⁷ Por el contrario, se trata de un método de toma de decisiones más que de una técnica aislada; es decir, un método que en su proceder conjunta diversas técnicas. Algunas de carácter administrativo (sistemas de planeación estratégica, sistemas de control de gestión, procesos de reingeniería, métodos de evaluación costo-beneficio, etcétera), otras de carácter técnico propias al sector de actividad (normas de evaluación de sistemas de transporte, de recolección y tratamiento de basura, de monitoreo al medio ambiente, etcétera) y otras de carácter político (intensidad de conflictos, frecuencia de movilizaciones, grado de aceptación de la ciudadanía, análisis de actores, etcétera). Además no se trata de técnicas provenientes de la administración de empresas, si bien hay algunas, éstas son la minoría; la mayor parte de técnicas utilizadas por la gerencia pública han surgido del estudio de problemas de gestión de políticas públicas y de programas gubernamentales. Cabrero Mendoza, Enrique, Gerencia Pública Municipal.

¹⁸ En términos generales, la Reforma Gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social. CLAD: "Una nueva gestión pública para América Latina".

¹⁹ En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción. Entre las ventajas que acarrea el concepto de público no-estatal, destaca la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, el Tercer Sector, y el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos, ya que de la asociación con el mercado pueden surgir nuevos recursos, algo extremadamente importante, en el actual momento de escasez; de la asociación con la comunidad, la participación activa de los principales interesados en las políticas; de la asociación con el tercer sector, un conocimiento especializado y la actuación de grupos altamente motivados para resolver los problemas. Asimismo, el sector público no-estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos, toda vez que una característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se trata de una revolución en la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático weberiano era auto-referenciado, vale decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos. Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. En el caso de la evaluación, varias reformas administrativas en todo el mundo están introduciendo instrumentos para estimar los resultados de los servicios públicos a través de la consulta popular. Ibid.

²⁰ "En el terreno de las ciencias sociales, el uso de la tecnología ha brindado aportaciones sustanciales. Ejemplo de ello son la informática y la electrónica, que permiten una diversidad de operaciones para obtener, calcular, almacenar proyectar y utilizar información en una diversidad de opciones tecnológicas. La utilización de la tecnología en las ciencias sociales permite también que los procesos estatales, gubernamentales y administrativos sean desarrollados con más eficacia. Por ello resulta importante que el conocimiento de la administración pública sea producido, conceptualizado, sistematizado y explicado con una orientación tecnológica, es decir, dando énfasis a los aspectos prácticos, entendiendo por práctica el dominio de los procedimientos y recursos que sustentan un campo de conocimiento. La orientación tecnológica no consiste en un mero aprendizaje de los pasos o etapas que configuran la utilización de una técnica. Por el contrario, se refiere a una capacidad de inventiva para que los procesos de gobierno y de la administración pública tengan mejores rendimientos". Uvalle Berrones, Ricardo, "La administración pública como ciencia social tecnológica", p. 306.

²¹ "Los servicios públicos, constituyen aquellas actividades cuyo objetivo es asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas. Los servicios públicos surgen como respuesta a las necesidades mutuas que tiene los seres humanos al vivir en comunidad, mismas que son satisfechas por el Ayuntamiento a través de acciones y tareas que lleva a cabo, por vía de la prestación de servicios o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del estado nacional". IAPEM, Manual Básico para la Administración Municipal, p. 2. cap. 5.

se articula la acción de los grupos ciudadanos con los recursos, la información, la organización y las tecnologías del gobierno para emprender la atención de problemas y demandas que necesitan de soluciones que conjuguen esfuerzos compartidos”.²²

Ciertamente, esta idea de gobierno facilitador, la ubicamos en el ámbito municipal, porque precisamente aquí, creemos, resulta factible hacer realidad que el gobierno asumiendo el ejercicio pleno de sus facultades, se constituya en verdadero agente de innovación²³, transformación y promoción del desarrollo, que facilite y favorezca el bien ciudadano.²⁴

Esta idea de emplear el concepto de gestión²⁵, se inscribe dentro de las nuevas tendencias en que se desenvuelve el Estado y el gobierno, y busca responder a las inquietudes propias y ajenas de los estudiosos, practicantes y observadores de la acción gubernamental, y a quienes desempeñamos actividades profesionales dentro de un campo profesional y disciplinario llamado administración pública.

Más allá de la retórica y de las buenas intenciones plasmadas en papel, se hace imperativo que los gobiernos municipales actúen no sólo como células básicas del régimen federal, sino como espacios públicos generadores de desarrollo social en la entidad federativa a la que pertenecen y en el país en general, pero fundamentalmente como organizaciones públicas eficaces, con capacidad de promover acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población que habita en sus territorios.²⁶

Ante la gran diversidad de municipios que existen en el país, los servicios públicos adquieren una relevancia singular, aunque diferente en los municipios de tipo urbano que en los rurales, para los primeros (en apariencia) los requerimientos de la población son más de orden cualitativo, (calidad y eficiencia); en tanto que en los segundos, se enfatiza el aspecto de cobertura, esto es, predomina un tipo de demanda de orden cuantitativo.

La satisfacción de las necesidades de la población urbana requiere de la generación de nuevos instrumentos de gestión. Asimismo, requiere prever, en el mediano y largo plazo las posibilidades de otorgar mantenimiento a equipamientos e infraestructuras urbanas, lo cual se relaciona con la *capacidad de gestión local*.

²² Uvalle Berrones, Ricardo, “El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea”, p. 4

²³ “La concepción de innovación ha sido diversa, yendo desde una idea mecánica que asume simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión son en sí portadores de un potencial innovador, hasta visiones en las que se asume que la innovación es un constructo social complejo, en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales afectan su adopción”. Cabrero Mendoza, Enrique, La nueva gestión municipal en México. Algunas experiencias innovadoras en gobiernos locales, p. 26.

²⁴ “El bien de los ciudadanos es el objetivo último de la vida estatal. El mismo se alcanza cuando las bases del poder político que es el Estado, contribuye a que la ciudadanía consiga desarrollar sus capacidades y potencias con espíritu de cooperación, armonía y responsabilidad. El bien ciudadano exige previamente no sólo el derecho de pertenecer y participar en lo que es común, sino ser reconocido a la manera de una comunidad de iguales. Sin éste elemento no es posible concebir una vida pública justa y democrática. El bien ciudadano tiene como sustento el interés público”. Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. p. 72.

²⁵ Cabrero Mendoza, Enrique, “Estudio Introductorio”: *Gestión pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?*, en, *La gestión pública. Su situación actual*, p. 19.

²⁶ Esta nueva *buena intención*, parte de una *situación verificable*, que ya hemos apuntado, y que se relaciona con el hecho concreto de que el municipio en México, ha venido recobrando un inusitado interés en los últimos años debido a los numerosos movimientos sociales y acontecimientos político-electorales que lo reivindican, por una parte, y por otra, porque el ámbito local, esto es, el de los gobiernos municipales, gradualmente se ha venido convirtiendo en un espacio institucional estratégico, tanto para mantener los niveles de *eficiencia en la gestión pública* que la economía y el desarrollo requieren, como para mantener los espacios de *gobernabilidad* que la nueva relación Estado-sociedad exige. Cabrero Mendoza, Enrique, *Gerencia Pública Municipal*, p. 7.

Esto da la pauta, para entender al ayuntamiento como una organización que realiza acciones mediante la interrelación e integración de recursos materiales, humanos y financieros, soportados en una estructura y realizando funciones legal y orgánicamente definidas. La idea de gestión municipal, implica entender al ayuntamiento en función de las tareas y actividades que éste desempeña, no sólo circunscribiéndolo a sus estructuras y funciones, sino también incorporando otros elementos que se presentan cotidianamente y que podrían ser relevantes para una ágil y acertada conducción del funcionamiento del ayuntamiento hacia una mejor gestión. De esta forma, la gestión es el conjunto de actividades que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver diversas peticiones y demandas, pues a través de éstas se generan y establecen las relaciones del gobierno con comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatal y municipal.²⁷

²⁷ Cfr. Medina Giopp, Alejandro, "Control y seguimiento de la gestión municipal: una propuesta administrativa", p. 351.

a. Justificación del trabajo de tesis doctoral.

Una investigación, empieza con un problema, dice Karl Popper, de ahí que para avanzar en los propósitos de nuestra investigación, sea un requisito elemental, enunciar los problemas que enfrentan los gobiernos municipales en materia de planeación y en la gestión de los servicios públicos en su ámbito territorial de actuación.²⁸

La vida municipal se lleva a cabo en una dinámica de acción inmediata, alejada de la planeación y la previsión. Esto evidentemente genera grandes problemas sobre todo en lo que se refiere al ámbito urbano y ambiental, dado que los costos sociales y económicos asociados a este tipo de sectores, son graves y muy frecuentemente irreversibles. La evidencia de este problema está a la vista:

- De acuerdo a la Ley Nacional de Planeación todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple en la mayoría de los municipios del país. Sin embargo el problema mayor se refiere al papel que juega el plan cuando éste existe. En general el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros. Esta situación se vuelve más grave cuando se refiere a planeación o programación de infraestructura urbana, pues ésta, para ser útil, requiere ser específica y tener una perspectiva de largo plazo.
- En algunos casos los planes en efecto han sido elaborados cuidadosamente, sin embargo tampoco así han podido convertirse en un instrumento eficaz para la acción municipal. Sólo un 8% de los municipios urbanos tienen un cumplimiento de planes por arriba del 70% de lo previsto, el resto reconoce tener un nivel de cumplimiento muy por debajo de lo previsto.
- La ineficacia de los planes –cuando existen- puede también explicarse por el hecho de que en sólo 33% de los municipios del país se tiene un área específica de planeación, además en sólo 23% se tiene también una actividad de evaluación y seguimiento. Es decir que en alrededor de 70% de los municipios, las administraciones municipales al carecer de la función misma de planeación, difícilmente pueden establecer una previsión mínimamente ordenada y secuenciada, ni en la asignación de recursos, ni por lo tanto en la organización de un proyecto de gobierno. Incluso no se tienen los elementos para ponderar los resultados de las acciones llevadas a cabo.
- En 74% de los municipios no existe un reglamento de planeación, esta falta de un marco ordenador de la planeación lleva al hecho de que en casi 60% de los municipios se reconoce no tener ningún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la precaria actividad de planeación. Cuando existe, el plan se realiza muy frecuentemente con la ayuda del nivel estatal de gobierno, es

²⁸ El diagnóstico, de estos problemas, así como los datos estadísticos, fueron extraídos del documento: "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México", elaborado por el Dr. *Enrique Cabrero Mendoza*, ubicado en la página web : http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm

decir, se busca tener un documento "correctamente escrito" más que un instrumento de acción que resulte de una integración de las expectativas de los actores municipales.

Como se puede apreciar, el panorama de la planeación municipal es muy precario. Sin embargo, también se observan en el otro extremo nuevos problemas. Algunos municipios urbanos han incorporado sistemas de planeación estratégica altamente flexibles y dinámicos, esto evidentemente supera el problema de la elaboración burocrática del plan, lo hace más útil y permite tener una visión de largo plazo sobre la acción inmediata de la administración municipal. El problema que se comienza a observar es el de una tendencia a privilegiar en el proceso de planeación la opinión y preferencias sólo de determinados grupos. Es momento de buscar sistemas de planeación que generen equilibrios al menos en la captación de preferencias de los ciudadanos y evitar el surgimiento de sistemas de planeación técnicamente interesantes pero políticamente cerrados a buena parte de la población.

Dentro de los nuevos problemas que se pueden mencionar, vale la pena citar el que se refiere al comportamiento que se observa en la asignación de los fondos de infraestructura social que el Ramo 33 ha canalizado en forma bastante autónoma a los municipios del país. En el primer año de su ejecución (1998), se habían incrementado notoriamente las inversiones en pavimentación y urbanización en las cabeceras municipales relegándose obras de infraestructura para el agua potable y caminos tanto en la cabecera como en el resto de las comunidades. Es muy probable que la falta de sistemas de planeación en la expansión de la infraestructura urbana esté generando una adaptación de dicha expansión a criterios de rentabilidad política.

Otro grave problema que aqueja a las administraciones municipales, es el relativo a *la precariedad de sistemas de gestión de servicios municipales*, toda vez que:

- En un país en el que el porcentaje de abastecimiento del agua potable es de 83% y el de drenaje es de 67%, es evidente que los retos para la administración municipal son muy grandes, particularmente para los municipios pobres en los que por ejemplo, sólo 15% de los mismos puede acercarse a las medias nacionales. Debido a ello es que el servicio del agua potable es el que más preocupa a las administraciones municipales (60%), es además al que mayores recursos se le asignan y es considerado el más problemático.
- De igual forma el servicio de recolección de basura genera problemas diversos a la administración municipal. Del total de basura que se genera en el país únicamente se recolecta el 70%, de ese total sólo la cuarta parte se deposita en rellenos sanitarios, el resto se deposita a cielo abierto, en tiraderos clandestinos, en el drenaje o en arroyos y ríos. Este servicio es igualmente considerado por gobernantes y funcionarios locales como altamente problemático.

- Igualmente problemáticos se presentan los servicios de seguridad pública, alumbrado y pavimentación. Cabe mencionar que los sistemas de gestión del conjunto de servicios mencionados, poco ha cambiado en las últimas décadas, es de pensar un alto nivel de obsolescencia tecnológica y creciente deterioro de las instalaciones y equipo para atenderlos.
- La prestación directa de los servicios por parte de la administración municipal, tiene un predominio abrumador. Con esto se busca garantizar la prestación del servicio, sin embargo en municipios pequeños prácticamente no se ha explorado la opción de asociación intermunicipal que indudablemente podría ser interesante en la medida que se comparten costos y mantenimiento del equipo. Por otra parte, en municipios urbanos muy poco se han explorado opciones de concesión total o parcial a empresas privadas (menos de 1%). La prestación directa sobrecarga la función administrativa del municipio y en ocasiones disminuye su eficacia, aunque cabe mencionar que las opciones alternativas deben ser exploradas cuidadosamente.

Entre los nuevos problemas está precisamente la incorporación de empresas privadas en la prestación de servicios municipales. Es importante abrir la posibilidad de concesión de servicios, las tendencias en el ámbito internacional son a la prestación plural de servicios públicos, combinando prestación directa, empresas privadas concesionarias e incluso empresas cooperativas del sector social; esta fórmula de diversificar las agencias prestadoras de servicio parecería generar niveles de eficacia y eficiencia adecuados. En México no ha sido todavía el caso, hasta hace pocos años sólo en 17 entidades federativas del país se contemplaba un fundamento constitucional para la concesión de servicios municipales.

Por otra parte, en el otro extremo, las pocas experiencias de subcontratación o concesión hasta ahora observadas en el país no siempre han sido exitosas; varios parecerían haber sido los problemas. Asimismo, la falta de experiencia en crear los instrumentos idóneos (contratos) de concesión ha generado dificultades diversas (falta de claridad en las responsabilidades compartidas, en el ritmo de crecimiento de tarifas, entre otros); por otra parte las administraciones municipales no han desarrollado ni las capacidades, ni los sistemas de control y supervisión de los servicios subcontratados o concesionados, esto ha generado excesos o deficiencias en la prestación del servicio por parte de la empresa concesionaria. Ambas son condiciones previas necesarias para transitar hacia cualquier experiencia de concesión.

El espacio local, como ámbito de los gobiernos municipales, es cada vez más importante en las sociedades contemporáneas, debido a que son las instituciones que, por naturaleza y misión, tienen la cercanía más inmediata con los grupos ciudadanos; sus problemas, expectativas y formas de colaboración. Las responsabilidades públicas de los gobiernos municipales se enlazan con la existencia de actores sociales que reclaman un lugar en los procesos de gestión pública, así como en los modos de evaluar su desempeño institucional.

De igual modo, lo relativo a los *controles institucionales* es de importancia medular en el desempeño gubernamental, dado que permiten prevenir, mejorar y corregir las situaciones que son irregulares, provocando altos costos públicos que impactan en la vida productiva de la sociedad y los ciudadanos.

La función de prestador de servicios, característica del ámbito municipal, da contenido a la relación del gobierno con los ciudadanos, ya que proporciona a éstos una referencia material de su contenido, el cual, si bien siempre está presente, en pocas ocasiones puede percibirse bajo contenidos eminentemente tangibles. De ahí, que el contacto entre gobernantes y los gobernados encuentra siempre un punto de encuentro, un espacio de relación, en el que tanto unos como otros cobran coincidencia de su mutua existencia: los servicios públicos.

Para quienes estamos preocupados por la calidad y eficiencia en el trabajo cotidiano de los gobiernos municipales, analizar y evaluar la forma de gestión pública en esas sociedades y territorios locales, es una tarea importante que supone investigar las políticas y las demandas desde una nueva perspectiva.

Uno de los puntos básicos en la vida de los gobiernos municipales es el relativo a la evaluación. Para no considerarla como la revisión simple y predeterminada entre lo que se propone y lo conseguido, es decir, entre la relación lineal de insumos y productos, la evaluación tiene que visualizarse de acuerdo con la participación de los grupos ciudadanos. En los gobiernos municipales, la función de evaluación constituye una pieza neurálgica para que los ciudadanos tengan confianza en sus instituciones. La evaluación, aplicada con criterio, objetivos y procedimientos institucionales, contribuye a que el desempeño del gobierno sea más consistente, cualitativo y constructivo. Es por ello, un instrumento central para que los gobiernos municipales, se desarrollen como organizaciones abiertas, inteligentes y capaces de responder con eficacia a las peticiones de la sociedad.

Esa importancia y esa profesionalización de la actividad evaluativa es relativamente una novedad (surgida desde mediados de los años cincuenta del siglo XX), que ha generado una gran cantidad de investigaciones y de experiencias que han permitido discutir sus presupuestos iniciales y han calificado sus posibles alcances y objetivos. De esa actividad ha surgido una abundante bibliografía enfocada principalmente a la evaluación de programas y proyectos sociales²⁹, y en la que se presentan herramientas muy útiles para medir los alcances y resultados de la acción social. En México actualmente, en la distribución de competencias gubernamentales, se reservan campos específicos de facultades para los gobiernos municipales, siendo uno de los más importantes, el desarrollo urbano. La importancia de lo urbano, en términos generales se manifiesta a

²⁹ A manera de ejemplo citamos aquí, dos interesantes trabajos de Olga Nirenberg Josette Brawerman y Violeta Ruíz: **Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**, Buenos Aires, Paidós, 2000; y **Programación y Evaluación de Proyectos Sociales**, Buenos Aires, Paidós, 2003. Asimismo, el artículo de José Sulbrandt "Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público", en, *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, compilador Bernardo Kliksberg, Buenos Aires, Grupo Editor latinoamericano, 1989.

través de una cobertura adecuada en materia infraestructura urbana³⁰, obras públicas de infraestructura³¹ y equipamiento urbano³².

En tanto que en el ámbito municipal, particularmente se vincula, con el otorgamiento por parte del gobierno municipal, de servicios públicos para la población. Dichos servicios, son por excelencia considerados entre los estudiosos del ámbito municipal como la concretización de la gestión pública del Ayuntamiento y la cara administrativa de la función de gobierno.

La parte más visible de los gobiernos municipales son los servicios públicos, y el carácter estratégico y sustantivo de éstos, se da en función de las múltiples facetas que hacen atractivo su estudio, de entre ellas cabe destacar:

- a) *La cristalización de las políticas gubernamentales se manifiesta, en buena medida, a través de la prestación de los servicios y por ello de su adecuado funcionamiento dependerá el cumplimiento de las metas de orden global.*
- b) *Los servicios públicos representan uno de los principales indicadores de desarrollo de un país o de una región, por supuesto entendiendo éste concepto en un sentido amplio que supone el bienestar de los gobernados.*
- c) *Los servicios públicos reflejan la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos –considerando los recursos y la gestión que éstos realizan- por tanto, este espacio es un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental.*

Pretendemos abordar el tema de los servicios públicos, desde la compleja perspectiva de la administración pública; no a partir del ángulo formal y normativo de esta disciplina, sino a partir de los procesos de gestión, viendo estos procesos como un sistema de decisión.

El trabajo de tesis doctoral, analiza desde la perspectiva de la evaluación lo relativo a la gestión de los servicios *públicos básicos* que por disposición constitucional deben proporcionar los gobiernos municipales. En esta investigación, los servicios públicos básicos, comprenden los servicios de agua potable, drenaje y alumbrado público, mismos que el INEGI, tipifica con este carácter en virtud de la gran incidencia que tienen en el nivel de *bienestar de la población*.

Asimismo, los tipificamos como básicos, en virtud de que en diversas investigaciones referentes a tipologías y estudios municipales³³, se les ubica en esta condición, indicando para cada uno de ellos en una primera aproximación las siguientes especificaciones:

³⁰ La infraestructura urbana, puede definirse como el conjunto de obras de ingeniería que constituyen los nexos o soportes de la movilidad y el funcionamiento, para hacer posible el uso urbano del suelo, la accesibilidad, el transporte, el saneamiento, el encauzamiento, la distribución de agua y energía, la comunicaciones telefónicas, etc. "Lenguaje básico del sector Desarrollo Urbano", en, Revista Federalismo y Desarrollo No. 56, p. 150.

³¹ Las obras públicas de infraestructura, comprenden la realización de las obras de infraestructura urbana, soporte para el funcionamiento de los servicios públicos; forman el conjunto de redes básicas que facilitan la circulación de las personas y el abastecimiento de productos (redes de agua potable; tanques de almacenamiento; drenaje y alcantarillado; redes de gas; alumbrado público; calles y avenidas; estacionamientos; manejo de desechos líquidos y sólidos; pasos a desnivel o puentes; seguridad pública y tránsito; sistemas de transporte colectivo; viaductos y túneles). Ibid.

³² El equipamiento urbano, se integra por la dotación de servicios; constituye el conjunto de estructuras urbanas, instituciones e instalaciones especiales cuya función o misión más importante es prestar servicios al público en general, hasta tal punto que su número y calidad determinan el nivel cualitativo de una comunidad en el orden urbanístico. Ibid.

³³ Cfr. con la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (Tipología Municipal) números 42, 43 y 44. Asimismo, véase el trabajo de Quiroga Leos, Gustavo. La calidad del servicio en la administración municipal, publicado en los números 45, 46 y 47 de la misma serie.

- a) *Agua potable*. Es el líquido con determinadas normas, condiciones y parámetros que se hace llegar a la población para satisfacer sus necesidades de consumo; es el agua que se utiliza para beber, lavar, asearse, cocinar y, realizar todo lo que se refiere a la higiene personal en general. También es el agua que se utiliza para las necesidades de la industria, el comercio, los hogares y en fin, todo tipo de actividades urbanas.
- b) *Drenaje y alcantarillado*. Se forma por el sistema subterráneo de tuberías por el que se desechan las aguas negras y residuales. El alcantarillado es una red de colectores para reunir los desechos líquidos, sanitarios, industriales y agua de lluvia, para ser conducidos al canal del desagüe o a plantas de tratamiento.
- c) *Alumbrado público*. Es el servicio de luz eléctrica instalado en calles, plazas, parques, jardines y lugares públicos, que permite la visibilidad nocturna y proporciona seguridad a la población.

Por los cometidos que busca nuestra investigación, se ha decidido incorporar a los anteriores tres servicios básicos, el *servicio de limpia*, que desde nuestra óptica y retomando las clasificaciones y estudios antes aludidos, lo consideramos también *servicio básico*.³⁴

El Artículo 115 de la Constitución, en su fracción III, define al *servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos*, como un servicio público municipal. La generación de desechos sólidos es, una condición natural de los asentamientos humanos. Su recolección, manejo y destino es una de las funciones que tradicionalmente han realizado los gobiernos municipales.³⁵

Estamos conscientes de la amplitud y complejidad que implica pretender analizar cuatro servicios públicos, denominados en nuestra investigación: *servicios urbanos básicos*, por ello únicamente se abordarán aspectos parciales de su operación y funcionamiento. Partimos del supuesto general, de que los cuatro servicios básicos, tienen vital importancia para la población y que su funcionamiento y desempeño son sumamente complejos, no sólo por el volumen de población a la que están dirigidos, sino también por los costos que generan en su operación y por las expectativas que para la población se generan en los municipios de tipo urbano metropolitano, cuyas características generales son las siguientes:

³⁴ El cambio en las formas de vida que implica la modernización de las ciudades, se ha traducido en un incremento de los desechos sólidos, muchos de los cuales requieren de un tratamiento específico. El servicio de recolección y tratamiento tiene por finalidad lograr la eficiente y segura recolección y tratamiento de los desechos sólidos que se producen en el centro de población; consiste en el barrido de las calles, avenidas, parques, plazas públicas, mercados, vías de acceso a la ciudad; la recolección de la basura de las casas y de las instituciones públicas y la adecuada disposición final de la basura, de acuerdo con las posibilidades de cada municipio.

³⁵ Los desechos sólidos provienen de varias fuentes, sin embargo, en nuestra investigación nos centraremos en el rubro de *recolección de desechos domésticos*, comúnmente conocido como *basura domiciliaria*, que comprende los residuos orgánicos de la cocina, algunos de origen sanitario, y crecientemente una gran cantidad de materiales de empaque y envases desechables.

- a) *Su alta densidad de población distribuida en todo el territorio municipal y su tendencia a formar una continuidad geográfica (conurbación) con otros municipios o entidades;*
- b) *La cobertura de los servicios públicos contempla: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal, sin embargo, la eficiencia de los mismos no siempre corresponde a las necesidades y expectativas de la población;*
- c) *La PEA se ocupa principalmente en los servicios e industria pesada y grande;*
- d) *El equipamiento de que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato tecnológicos y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto a instalaciones de salud cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales y de especialidades; Cuentan con grandes mercados y centros comerciales, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/ o estatal; y*
- e) *Como puede inferirse, su estructura administrativa es más compleja y de mayores dimensiones que las de los municipios rurales, semi-urbanos y urbanos, lo cual corresponde evidentemente a la gran cantidad y variedad de requerimientos de su población y de las características que le son inherentes.³⁶*

Lo que nos interesa es *analizar el papel que desempeña la evaluación en cada uno de los gobiernos municipales seleccionados, para proporcionar a la población dichos servicios con coberturas significativas, con calidad y eficiencia.* Cabe señalar, que el estudio no se agotará en lo estadístico, pues sin bien es cierto incursionamos en el análisis descriptivo y comparativo en términos numéricos, también nos daremos a la tarea de indagar las variables que permiten diferenciar el *nivel de cobertura* de los servicios públicos básicos en los municipios seleccionados.

³⁶ IAPEM, Manual para la Administración Municipal, p. 24.

b. Estado del Arte de nuestra investigación.

En el ámbito internacional, aunque el tema de la evaluación gubernamental es, relativamente reciente, la preocupación actual por la evaluación *de la gestión pública* se enmarca dentro de la agenda más amplia de la reforma del Estado y la modernización de sus instituciones³⁷. En realidad, se puede hablar de un movimiento que propone un cambio de paradigma en la administración pública, cuyas manifestaciones concretas varían considerablemente de país a país, pero también cuyas bases filosóficas y conceptuales tienen visos comunes.³⁸ La difusión de este movimiento, que se inicia en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, y luego se desarrolla con matices diferentes en los Estados Unidos, también ha influenciado las prácticas de gestión de países de otras áreas geográficas y con otros niveles de desarrollo.

Así, en la base de las nuevas ideas, se encuentra una preocupación generalizada por los retos impuestos por un entorno cada vez más turbulento frente a la necesidad imperiosa de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos. En parte, el mejoramiento de la administración pública es pre-requisito para recuperar la legitimidad del Estado, en su papel, ahora más reducido pero igualmente crítico, como co-actor en la resolución de los problemas colectivos en la sociedad del presente siglo. Como resultado de esta macro-preocupación, aparece una micro-preocupación por el desempeño de los empleados y las organizaciones públicas.

Entre las características comunes del nuevo tipo de gestión deseado para administrarlas, podemos mencionar: a) un mayor énfasis en los resultados producidos por las organizaciones más que en los insumos o en el proceso para conseguirlos (y por tanto, un mayor énfasis en la efectividad e impactos de la gestión); y b) una mayor atención al punto de vista de los usuarios/clientes/consumidores de los servicios producidos más que a los empleados o productores del servicio (y por tanto, un mayor énfasis en la calidad de los servicios).

A su vez, el nuevo paradigma genera las siguientes tendencias en la práctica de la gestión: a) necesidad de clarificar y definir las expectativas en relación con el desempeño de las organizaciones, y las políticas y programas que sus gerentes administran; b) necesidad de dar más flexibilidad y autonomía al gerente público, pero también pedir más responsabilidad y un claro rendimiento de cuentas frente al desempeño de su organización; y c) reducción del tamaño del Estado y su participación directa en la producción de servicios, reemplazando ésta por mecanismos tales como la privatización y los contratos con otros proveedores. Dadas estas tendencias, se explica la motivación por desarrollar una gestión orientada a resultados y la consecuente preocupación por la evaluación de la gestión pública.

³⁷ Véase al respecto Guerrero Amparán, Juan Pablo "La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados" y Ospina Bozzi, Sonia, "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano".

³⁸ Cfr. Cabrero Mendoza., Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*. Instituto Nacional de Administración Pública, México.

En el caso de América Latina, el Consejo Científico del CLAD, en su documento *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, identifica como una de las características y objetivos de la reforma gerencial su orientación hacia el control de los resultados. Partiendo de la precariedad del desarrollo de este aspecto de la gestión en la región, dicho Consejo plantea *que los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública.*

El contexto anteriormente descrito, proporciona un marco para empezar a entender la lógica de la evaluación, concebida ésta como una práctica administrativa deseable en la gestión pública contemporánea. Sin embargo, cabe preguntarse si su aplicación en América Latina representa un simple caso de transferencia técnica o si, más bien, las particularidades del proceso de transformación en la región hacen de la evaluación de la gestión pública una herramienta útil para el proceso de fortalecimiento de la democracia. Al respecto, conviene apuntar que la evaluación en la región latinoamericana es un tema también relativamente nuevo, principalmente debido a los requerimientos de las *agencias internacionales de cooperación económica* y a su uso ligado a algunas actividades de planificación y control presupuestario.

En la actualidad, todavía no es claro qué limitaciones y desafíos se enfrentan desde la perspectiva académica y de gobierno al tratar de generalizar la evaluación como una actividad necesaria para optimizar la actividad del sector público. No se sabe aún con precisión, qué cambios organizativos y de cultura organizacional se requieren dentro de la maquinaria estatal para la implementación de evaluaciones válidas, cuáles son sus pre-requisitos dentro del sistema político-administrativo, qué desafíos metodológicos se enfrentarán y qué tipo de evaluaciones son necesarias. En la región latinoamericana y particularmente en México, la naturaleza de estos esfuerzos responde a las particularidades históricas de la región. Por ejemplo, el problema de la calidad de la gestión pública y su capacidad para implementar políticas y movilizar recursos fueron factores críticos dentro de las reformas de segunda generación posteriores a los ajustes macroeconómicos de los años ochenta. Más aún, la evidencia sugiere que el éxito de los procesos de modernización del Estado en la región depende de la creciente capacidad de sus instituciones públicas, y esta capacidad, a su vez, es un factor clave para fortalecer y profundizar la democracia y el desarrollo humano y sostenible.

La aplicación de una perspectiva sistémica de evaluación representa una agenda urgente dentro del esfuerzo por avanzar en el proceso de modernización del Estado en la región. Sin duda, existen en la actualidad importantes esfuerzos para promover el uso de los esquemas de evaluación y para crear indicadores de gestión en organizaciones públicas en toda América Latina. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos para mejorar la gestión de organizaciones, programas y políticas públicas.³⁹

³⁹ Cfr. Prats, J. "La Reforma del Estado y de la Administración Pública". Presentado en el Congreso Internacional del CLAD, Venezuela, Octubre, 1997.

En la actualidad existe un amplio consenso respecto a que las evaluaciones son herramientas útiles y necesarias para mejorar el desempeño gubernamental, sin embargo, existen pocos esfuerzos intelectuales en su tratamiento, siendo uno de ellos el trabajo realizado por Jody Zall Kusek y Ray C. Rist, titulado **Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados**, en el que los autores construyen un *manual para gestores sociales*, y reconocen que “*para lograr un desarrollo socioeconómico sostenible resulta esencial contar con un Estado eficaz, ya que conforme aumentan las demandas de mayor rendición de cuentas y de resultados reales, se vislumbra una necesidad concomitante de un sistema mejorado de seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos basados en resultados*”.⁴⁰

En este orden de ideas, a nivel de los gobiernos locales, destaca el trabajo realizado por Alicia Ziccardi⁴¹ para construir metodologías de evaluación, que permitan conocer la actuación de los gobiernos municipales para mejorar sus relaciones con la ciudadanía.

Concretamente, el interés y preocupación en el ámbito académico e intelectual, manifestado a través de una serie de trabajos que abordan el tema de la evaluación y la gestión local⁴², vinculados al rubro de los servicios públicos municipales, es escaso. Sin embargo, existen esfuerzos intelectuales importantes, como los que han venido realizando José Mejía Lira y Alejandro Medina Giopp, enfocados a la evaluación y control de la gestión municipal, entre los que citamos “Control, Seguimiento y Evaluación de la gestión y las políticas públicas” y “Sistemas administrativos de control: un estudio descriptivo en los municipios”, ambos publicados por el CIDE, en el año de 1992.

En cuanto a trabajos que traten lo relativo a la evaluación en los servicios públicos, vale la pena citar el trabajo de Sergio Elías Gutiérrez Salazar, titulado “*Planeación de los servicios públicos municipales (propuesta de un método)*”, que se incluye en la obra *Gobierno y Administración Municipal en México*, que publicó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, de la Secretaría de Gobernación en 1993. En dicho trabajo, el autor plantea que, ante la escasez de recursos económicos, la planeación y provisión de los servicios a las comunidades tiene que atender a factores de racionalidad y eficiencia, de ahí que sea necesario un patrón normativo que determine en orden de importancia, cuáles son los servicios públicos y a qué tipo, clase o nivel del municipio deben otorgarseles.

El trabajo antes citado, se enfoca más a un proceso para realizar una dotación programada de los servicios públicos municipales, pero no contempla su operación, ni administración, ya que el planteamiento del autor, se centra en la necesidad y urgencia de la planeación del crecimiento de los mismos y, en consecuencia, la implementación de un programa o método para *evaluar* las necesidades de equipamiento o dotación de servicios a una comunidad, atendiendo a su situación demográfica y económica.

⁴⁰ El enfoque del Manual está dirigido a un modelo integral de diez pasos que se contemplan en el proceso de diseño y construcción de un sistema de evaluación y seguimiento basado en resultados. Banco Mundial, 2005.

⁴¹ El documento al que nos referimos es: “Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas”, elaborado conjuntamente con Saltalamacchia R. Homero, y publicado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, en el año 1997.

⁴² Dos documentos sin duda importantes en este aspecto son: los trabajos “Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas”, parte 1 y 2, donde se expone el estudio realizado a través de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal realizada por el CIDE y el INEGI en el año de 1993, en los temas de administración, planeación y finanzas. Para mayor información véase la serie *Documento de Trabajo No. 32 y 33 del Centro de Investigación y Docencia Económicas*.

Por su parte, los estudios en torno al tratamiento, análisis e implicaciones de los conceptos de *gestión*, en materia de urbana y particularmente en lo que se refiere a servicios públicos municipales, son escasos en las tesis doctorales de nuestra disciplina, pues el intercambio de ideas se ha desarrollado en otros campos del conocimiento de las ciencias sociales. Así, a manera de ejemplo, Alberto J. Villar Calvo, especialista en planeación urbana, menciona que el concepto de *gestión* al igual que el de *administración*, son dos *conceptos maltratados y escurridizos*, ya que al hablar del ejercicio público referido a la planeación del desarrollo urbano, irremisiblemente se tiene la necesidad de precisarlos, a fin de poder explicar el carácter de la participación del sector público en los procesos que se encuentran relacionados con el crecimiento y transformación de la ciudades. Dicho autor, es contundente al afirmar que a lo largo del siglo XX, éstos dos términos (refiriéndose a la gestión y administración urbana) estuvieron íntimamente relacionados con el ámbito disciplinar, así como con la práctica institucional de la planeación urbana, a pesar de lo cual aún no cuentan con una precisión conceptual que permita señalar con claridad el universo de funciones, actividades, responsabilidades, atribuciones y relaciones jurídico-políticas a las que se refieren⁴³.

Existen también, estudios y análisis sobre las experiencias concretas de gestión que surgen en los espacios urbanos, tal es el caso del trabajo de investigación doctoral *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl 1997-2000*, realizado por Socorro Arzaluz Solano, quien realiza un análisis exhaustivo de tres esquemas de gestión: *clientelar, gerencial y participativa* en municipios metropolitanos gobernados por el PRI, PAN y PRD respectivamente.

En dicho trabajo, galardonado posteriormente con el Premio IAPEM 2001, la autora concluye su esquema de evaluación, puntualizando que los diferentes modelos de participación ciudadana implementados en los tres municipios, generaron resultados diversos en los procesos de gestión urbana. Con base en los resultados registrados por los Ayuntamientos, la gestión de Ecatepec no califica como buen gobierno, Tlalnepantla puede considerarse como una administración eficaz, sin aspectos participativos y Nezahualcóyotl, desde su óptica, se acerca al modelo de *buen gobierno*, en el aspecto de impulso y aliento de las formas de participación ciudadana.

Un punto de referencia obligado para entender la importancia del *gobierno municipal y los servicios públicos*, lo es sin duda alguna, la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, efectuada en el año de 1983, con la cual, se ampliaron sustancialmente las facultades y competencias de los gobiernos municipales.⁴⁴

A partir de entonces, los tópicos relacionados con el gobierno local y los espacios urbanos, a través de estudios, ensayos, foros, seminarios, publicaciones especializadas y

⁴³ Véase su trabajo de tesis doctoral: *La impotencia municipal en el ordenamiento municipal (herencia del centralismo y la subordinación)*, que fue publicada hace un par de años en coedición por Plaza y Valdés y la UAEM.

⁴⁴ "Dicha reforma ha sido la más importante a dicho artículo ya que según expresa la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, "estuvo inspirada en el reconocimiento de que el municipio es una sociedad natural de profunda raigambre en la idiosincrasia del pueblo mexicano, que lo considera indispensable para su vida política, lo que predica la necesidad de adoptar como medida fundamental el fortalecimiento del municipio, vigorizar su hacienda, robustecer su autonomía política y devolverle las facultades que de una u otra manera, paulatina pero constante, fueron absorbidas por los estados y la Federación". Fernández Ruíz, Jorge, Servicios Públicos Municipales, coedición del Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

el establecimiento de programas en universidades y centros de investigación⁴⁵ se han reproducido y multiplicado en un número considerable, llegando incluso a conformarse una *Red Nacional de Investigación Urbana* en la que tienen cabida diversos centros e institutos de todo el país, entre ellos, el *Instituto de Investigaciones Sociales*, que forma parte del *Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales* de la UNAM.

Conviene señalar que, el interés académico en nuestro país (y en buena parte de América Latina) por los asuntos urbanos, tiene en su haber un camino previo ya recorrido⁴⁶, que se anticipa en buena medida, tanto a la intención del gobierno mexicano por incluirlo como un tema central de sus políticas, como a la citada reforma municipal de 1983, que incide precisamente en el ámbito urbano.

Respecto al *desarrollo urbano*, podemos argumentar que en nuestro país, el interés por los *espacios urbanos*, constituye un asunto de muy reciente preocupación en el ámbito de las políticas y acciones gubernamentales⁴⁷, que a pesar del avance que el país ha experimentado en materia de planeación de los asentamientos humanos⁴⁸, descentralización y del desarrollo urbano, es evidente que, la respuesta gubernamental (en sus distintos niveles de gobierno) a la problemática urbana sigue siendo insuficiente, ubicándola en situación de déficit respecto a las expectativas de la población, y a la zaga

⁴⁵ A nivel nacional destaca particularmente El Colegio de México, a través de su Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbanos (CEDDU), el cual inició sus actividades en 1964 como centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED), que fundó un grupo de especialistas en demografía y economía, preocupados por contar con un centro de investigación y docencia de posgrado en estas disciplinas, que, posteriormente debido en parte al aumento en las propias actividades del CEED y al interés creciente por el estudio del fenómeno de la urbanización en nuestro país, en 1981, se crearon dos centros: el Centro de Estudios Económicos (CEE) y el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbanos (CEDDU).

⁴⁶ "La gran mayoría (si no es que la totalidad) de los centros de investigación y docencia en desarrollo o planificación urbana y regional en América Latina, se crearon durante los años sesenta. Tales son los casos del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU), en Santiago de Chile; El Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de Buenos Aires, Argentina; El Instituto de Estudios Peruanos, en Lima, Perú; El Centro Nacional de Desarrollo (CENDES), en Caracas, Venezuela, y el Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED) de El Colegio de México, en la Ciudad de México. Fueron precisamente estas instituciones académicas los miembros fundadores de la primera comisión de trabajo (la de desarrollo urbano y regional) en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), creado en 1967 en Bogotá, Colombia". Unikel, Luis y Necochea, Andrés, *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, p. 8

⁴⁷ A partir de la segunda mitad de la década de los setenta del siglo XX, el Gobierno Federal como respuesta a los graves problemas urbanos, comenzó a adoptar importantes medidas tendientes a la planeación de los asentamientos humanos, la descentralización y el fomento municipal. Sin embargo, al inicio de los años 80s, el gobierno de MMH decide desarrollar una serie de acciones relacionadas con las propuestas políticas que enarbolará durante su campaña proselitista: *descentralización de la vida nacional y fortalecimiento municipal*, que a la postre tendrían impacto, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ya que a partir de entonces correspondería a los gobiernos estatales la elaboración de los planes de desarrollo de sus respectivas entidades, en tanto que los planes municipales quedarían en manos de las autoridades locales. Respecto a las acciones impulsadas en materia de descentralización y fomento municipal, es necesario precisar, que los antecedentes inmediatos a la reforma constitucional de 1983, se ubican en el gobierno de JLP, ya que las reformas político-administrativas realizadas en dicho periodo, sientan las bases para la naciente política urbana, y abren la posibilidad de iniciar la desconcentración administrativa y la redistribución de los recursos del gobierno, a través de la formalización de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC). A partir de entonces las cuestiones territoriales, los espacios urbanos y el tratamiento a los problemas urbanos, serían una preocupación del gobierno federal, en cuyo esquema altamente centralizado existente hasta la década de los 70s, tenían escasa participación las entidades federativas y los municipios. Muestra de ello, es que el acceso a los bienes urbanos más esenciales: suelo, vivienda, agua y drenaje evidenciaban la situación de carencia generalizada para las mayorías. De una encuesta realizada a presidentes municipales a finales de los años setenta, se desprende que entre los problemas más graves que debía enfrentar el municipio estaba el aprovisionamiento de los servicios públicos, demandas de la comunidad para las cuales la autoridad política más próxima no tenía respuesta, puesto que su satisfacción estaba en manos de organismos de nivel federal.

⁴⁸ En materia de *planeación de los asentamientos humanos*, destacan por su importancia, la promulgación de la Ley de Planeación y en materia urbana específicamente la primera Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 26 de mayo de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, iniciándose así los esfuerzos del gobierno mexicano por atender las necesidades de regulación del crecimiento de las áreas urbanas. Otra muestra evidente del interés gubernamental por impulsar políticas territoriales y acciones para encausar la planeación de los asentamientos humanos, lo constituye el hecho de que en el mismo año de 1976 ya se había creado la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), a la cual el Estado encargó funciones planificadoras y ejecutoras, características únicas en el contexto latinoamericano, situación que hacia efectiva una de las recomendaciones de las Naciones Unidas en la Conferencia de Vancouver de 1976: *planificar la ocupación de los asentamientos humanos*. La preocupación e interés del gobierno mexicano en esta materia, continuó durante las siguientes décadas, prueba de ello, es que en los años 80s se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (en sustitución de la SAHOP), en tanto que para los años 90s el interés gubernamental se extiende y manifiesta con la actualización en 1993 de la Ley General de Asentamientos Humanos, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la elaboración y publicación durante el año de 1996 del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.

con relación a la dinámica que impone el ritmo del crecimiento demográfico en las principales ciudades.⁴⁹ Asimismo, es necesario señalar que las investigaciones y publicaciones, producto de éste interés académico, si bien han contribuido a la toma de conciencia por parte de los gobiernos sobre los problemas urbanos, lo cierto es que dichas contribuciones son limitadas.⁵⁰

En lo que respecta a los estudios e investigaciones referentes a los servicios públicos, podemos afirmar que éstos son relativamente escasos; no obstante, destacan los trabajos realizados por Diego López Rosado, *Los servicios públicos en la Ciudad de México*, editado por Porrúa en 1976; *El Manual de Servicios Públicos Municipales*, coeditado por el INAP y BANOBRAS en 1989; *Servicios Públicos Municipales*, de José Mejía Lira, con tres ediciones (1994, 2001 y 2002) todas publicadas por la Universidad Autónoma del Estado de México; Manuel Añorve Baños, *Servicios Públicos Municipales*, publicada por Porrúa en 1998; y Jorge Fernández Ruíz, *Servicios Públicos Municipales*, publicado en 2002, coeditado por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El interés por los *temas municipales* relacionados con las *cuestiones urbanas* y los servicios públicos ha ido aumentado sustancialmente en los últimos años, particularmente en artículos de revistas y publicaciones especializadas. En forma reciente, destacan las contribuciones realizadas en forma multidisciplinaria, bajo los nuevos enfoques publiadministrativos como la *gerencia municipal* y las investigaciones sobre la *gestión municipal*, en donde sobresalen los estudios en el rubro de servicios públicos municipales, que han venido realizando Rodolfo García del Castillo en el CIDE, a través de diversos artículos entre los que destacan: “Retos y perspectivas de la administración municipal en México”; “Las políticas de servicios municipales”; y “La gestión de servicios urbanos. Un reto a la innovación en los gobiernos locales”, que elaboró en coordinación con Enrique Cabrero; y el cuaderno de debate “La modernización administrativa y los servicios públicos municipales”, publicado en abril del año 2000.

En el trabajo intelectual de García del Castillo, destaca por su afinidad con el tema que pretendemos desarrollar, una investigación publicada hace poco más de una década en la *serie documentos de trabajo del CIDE* (1993), titulada “*Cobertura y calidad de los servicios municipales*” –*Un estudio sobre el Estado de México*-. En dicho trabajo, el autor orienta su investigación en dos sentidos: a) efectuar una disertación teórica utilizando elementos básicos en cuanto a los conceptos de cobertura y calidad, a fin de recuperar (sobre un mapa general) algunos de ellos, para usarlos en el estudio de caso que posteriormente desarrolla; y b) describir y analizar la situación general en materia de

⁴⁹ Esta situación “hace recordar la conocida fábula de la liebre y la tortuga, pues en la realidad los brillantes y bienintencionados planes y programas de desarrollo urbano se ven siempre rebasados por, tozudos y persistentes procesos de urbanización que, al margen o en contra de la ley, están transformando nuestras ciudades principales en centros en donde incrementa el desorden, la injusticia y el contraste, rodeados de enormes cinturones de miseria, con las consecuentes secuelas de explotación, despilfarro de recursos, déficits acumulados en la dotación de servicios básicos, inseguridad e insalubridad crecientes, secuelas todas que están produciendo un malestar genuino en la ciudadanía que tiende a transformarse en justo reclamo político. Rébora Tongo, Alberto, “Reforma urbana y desarrollo municipal”.

⁵⁰ En nuestros días todavía subsiste una débil conexión entre quienes realizan las investigaciones y los organismos de gobierno que formulan las políticas, planes o programas de desarrollo; a lo que se adiciona que la investigación es todavía calificada como un ejercicio intelectual interesante, pero de escasa utilidad práctica. Derivado de lo anterior, podemos argumentar que respecto al estudio e investigación del desarrollo urbano, existe una gran cantidad de material publicado, preponderantemente a nivel nacional con enfoques de tipo demográfico, aunque también abundan los de tipo sociológico, de economía urbana, planeación y gestión urbana.

servicios de algunos municipios mexiquenses para aproximar un diagnóstico de su problemática.

Por su parte, José Mejía Lira, además de su obra ya citada, tiene en su múltiple producción, diversos artículos, como “Propuesta para el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales”; “La participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos municipales”, “Economía y servicios públicos municipales”, entre otros. Empero, mención especial merece su obra *Servicios Públicos Municipales*, donde el autor plantea que si bien los servicios públicos corresponden a la actividad central de los gobiernos, éstos debieran tener una perspectiva amplia de su actuación, teniendo un espectro amplio de los servicios a prestar, no reduciendo su actuación a los exigidos por la Constitución, en el artículo 115, sino buscando esquemas sustentados en la innovación y la eficiencia.

Otro estudioso que ha contribuido en el tratamiento de los problemas relativos a los servicios públicos municipales, es Tonatiuh Guillén López, quien bajo la mirada de los estudios de caso⁵¹, presenta los rasgos esenciales de lo que él denomina una nueva etapa de los ayuntamientos en México, a través del análisis del proceso de los servicios públicos municipales, de la estructura política interna y de los recursos de participación ciudadana. “En lo fundamental, este libro presupone las tendencias nacionales que ubican a los ayuntamientos como aparatos de primer nivel en las políticas de desarrollo regionales y como base nacional para una gobernabilidad democrática (...) Dicho de otra manera, el objetivo es identificar los procesos internos de los ayuntamientos que muestran cambios y adaptaciones a la nueva coyuntura nacional, así como aquellos en que sobreviven prácticas tradicionales”.⁵²

Para complementar el “estado del arte” en nuestra investigación, nos parece necesario, mencionar que recientemente en México, el Gobierno Federal, ha venido realizando acciones importantes para construir las bases que permitan en el mediano y largo plazo efectuar políticas de evaluación, que posibiliten a los gobiernos municipales contar con *diagnósticos integrales* que les posibiliten no sólo mejorar su desempeño, sino incorporar *la visión ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas municipales*. Un ejemplo significativo, de estos esfuerzos lo es sin duda “La Agenda desde lo Local”, que ha venido promoviendo el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, cuya propuesta de elaboración de autodiagnósticos⁵³, líneas de

⁵¹ El libro se singulariza porque en su exposición no sigue el formato de los estudios de caso, esto es, con el énfasis en las particularidades de lo individual, sino que se aboca directamente en las comparaciones que nos fue posible establecer entre los gobiernos municipales revisados. La metodología empleada en este estudio se sustenta en el análisis comparado de siete administraciones municipales cuyo rasgo común es estar localizadas en la frontera norte de México con Estado Unidos, ser mayores de 100 mil habitantes y tener una intensa dinámica político electoral (...) Los municipios seleccionados son los de Tijuana y Mexicali, en el estado de Baja California; Nogales, en Sonora; Ciudad Juárez, en Chihuahua; Piedras Negras, en Coahuila, y Nuevo Laredo y Matamoros, en Tamaulipas.

⁵² Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, p.9.

⁵³ El documento de Autodiagnóstico de la Agenda constituye el elemento central de la metodología de la Agenda. Es un documento que se compone de 39 indicadores con 233 parámetros de medición y que considera una evidencia específica para la acreditación de cada uno de los parámetros de medición y de los indicadores. El Autodiagnóstico parte de los principios universales establecidos en la Agenda Local 21 de las Naciones Unidas con el fin de crear condiciones para alcanzar niveles de equidad entre todos los municipios del país. El documento fue sometido al escrutinio y aprobación de las tres asociaciones nacionales de municipios, universidades, organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, para el desarrollo local y funcionarios de los tres órdenes de gobierno. El documento de Autodiagnóstico es una herramienta de utilidad cotidiana para la planeación de las autoridades y funcionarios municipales. Asimismo, el documento y los resultados del Autodiagnóstico sirven a las instancias federales y estatales para sus procesos de toma de decisiones. <http://www.desdelocal.gob.mx/wb2/>

evaluación e indicadores con los que opera dicha agenda en los gobiernos municipales, constituye una visión novedosa⁵⁴ y útil para los cometidos de la presente investigación.

En términos generales, podemos señalar que, la “Agenda Desde lo Local” es una herramienta que permite a los tres órdenes de gobierno, brindar soluciones específicas a los problemas cotidianos de los ciudadanos y sus autoridades locales. Dicha herramienta, constituye una guía sencilla y práctica, basada en 39 indicadores con tres métricas de medición de “rojo”, “amarillo” y “verde”, para que las autoridades y funcionarios municipales tomen las decisiones y acciones que tengan un mayor impacto en la ciudadanía.

La “Agenda “Desde lo Local”, es un proyecto innovador, basado en una metodología para lograr un *diagnóstico adecuado* de las condiciones de desarrollo que se presentan en los municipios y sus gobiernos, para así poder enfocar los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, alcanzando la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Su objetivo, es aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas, que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente. No busca calificar ni evaluar a los municipios, sino identificar áreas de oportunidad, y en sí, promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por ellos mismos.

El autodiagnóstico se compone de *un sistema de 39 indicadores*⁵⁵, clasificados con base en las cuatro categorías siguientes: Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente y Desarrollo Ambiental Sustentable. El objetivo del autodiagnóstico es que la autoridad municipal, de manera voluntaria, reconozca a su municipio en una de las tres métricas descritas para cada indicador.

En caso de presentar indicadores "rojos", el municipio deberá tomar una decisión estratégica al seleccionar por lo menos tres áreas de mejora, y enfocarse en lograr avances específicos en ese aspecto en el transcurso de un periodo predeterminado de tiempo, y por lo tanto, pasar de "rojo" a "amarillo" o a "verde". En este marco, los municipios podrán auto diagnosticarse, al identificar y definir las áreas de política pública que resultan estratégicas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

⁵⁴ El 21 de enero del 2004 se emitió la Certificación ISO 9001:2000, al Sistema de Administración de la Calidad de la Agenda Desde lo Local, garantizando la política de Calidad establecida para ésta: “Contribuir a la construcción de un Auténtico Federalismo proporcionando a los municipios una metodología para la calidad a través de la Agenda Desde Lo Local de manera responsable y transparente, bajo un esquema de mejora continua”. La Agenda, innova en la construcción de políticas públicas de los distintos órdenes de gobierno para el desarrollo integral municipal. Los nuevos enfoques de la política pública, en un sistema de red de actores (Policy Network) que participan coordinadamente en la elaboración, implementación y evaluación de los resultados son el esfuerzo y filosofía de la Agenda Desde Lo Local. Un gobierno Innovador y transparente es la exigencia de un México moderno para consolidar un Federalismo integral, donde cada actor sea corresponsable con la ciudadanía.

⁵⁵ Los primeros 37 indicadores fueron elaborados en diversas reuniones con académicos, representantes de las asociaciones municipales y funcionarios federales y locales, de tal forma que se obtuvo una primera herramienta de autodiagnóstico municipal. Posteriormente, en las sesiones celebradas entre representantes del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, de la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo del Estado de Nuevo León y de reconocidos académicos de varias facultades de la Universidad Autónoma de Nuevo León, se añadieron dos indicadores más: los que corresponden al “Municipio promotor de la educación ambiental” y al “Municipio responsable del combate a la pobreza”. Para cada una de las 39 áreas de la política pública se seleccionó un indicador y una sola métrica. Estas métricas se constituyen en esquemas de medición para identificar lo que “no puede dejar de tener un municipio”. Las métricas tienen tres niveles clasificados en orden ascendente por colores: rojo, amarillo, verde, donde éste último se constituye en el mínimo indispensable, y el rojo y amarillo en situaciones por debajo del mínimo.

La metodología de la “Agenda Desde lo Local”, considera tres documentos básicos⁵⁶ para su implementación. Estos documentos, pretenden explicar a cada uno de los actores participantes, los objetivos y funcionamiento de las etapas de implementación de la Agenda. En este sentido, como aspectos positivos, de este proyecto innovador, destaca el que la “Agenda Desde lo Local”: a) Incorpore por primera vez la participación autónoma e igualitaria de los municipios⁵⁷; b) ponga en sintonía programas federales y estatales frente a objetivos comunes⁵⁸; c) Constituya una guía práctica y útil para los municipios⁵⁹; d) Genere productos con practicidad para todos los actores⁶⁰; y e) fomente la transparencia y rendición de cuentas⁶¹.

A nivel entidad federativa, son muy recientes los esfuerzos realizados por el gobierno del Estado de México, encaminados a crear *metodologías e instrumentos de carácter práctico*, para fortalecer las actividades de planeación y evaluación en los gobiernos municipales. Dichos esfuerzos, los ha venido realizando la Secretaría de Finanzas y Planeación (hoy Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración) del gobierno estatal. Al respecto, existen diversos documentos que dejan constancia en esta materia⁶², en la cual por cierto, ha predominado la visión que vincula a la evaluación, con las actividades de seguimiento y control en los procesos de programación y presupuestación.

Sin embargo, afortunadamente en los años recientes, se ha incorporado la vertiente de la evaluación con fines diagnósticos y como herramienta de aprendizaje: “El diagnóstico integral, es un ejercicio científico-técnico que se sustenta en una visión conjunta de los problemas, aciertos, virtudes, potencialidades, oportunidades, debilidades y amenazas y que de igual forma es capaz de generar propuestas integrales o en paquete, donde la

⁵⁶ **Documento de Autodiagnóstico.** Consta de 39 indicadores que su vez están conformados por 233 parámetros de medición con una métrica de “rojo”, “amarillo” y “verde”. El Autodiagnóstico abarca los aspectos mínimos indispensables que deben existir en cualquier municipio del país. El documento es una herramienta auxiliar para fortalecer el sistema de toma de decisiones de los municipios; **Instructivo de llenado.** El instructivo de llenado muestra de una manera sencilla la forma en que los funcionarios y autoridades municipales se ubicarán en cada una de las 3 en los indicadores y sus parámetros de medición; **Manual de Verificación.** Este documento explica la forma en que los verificadores recopilarán la evidencia para acreditar los resultados del Autodiagnóstico.

⁵⁷ Aunque los municipios han sido reconocidos como la célula básica del sistema político. Tradicionalmente habían sido considerados como actores sin ningún tipo de participación en el sistema de políticas públicas. Asimismo, sus necesidades y características no han sido tomadas en cuenta en el proceso del diseño de las políticas públicas. Contrariamente a esta percepción, la Agenda coloca las necesidades y características de cada municipio en el centro del programa, pretendiendo que “Desde lo local” se decidan cuáles son las acciones y programas que deben de aplicarse.

⁵⁸ Mediante la creación de la matriz-catálogo de programas federales y estatales se pretende “alinear” a éstos para solucionar las áreas de oportunidad seleccionadas por los municipios. Esta herramienta también permitirá conocer cuáles programas duplican tareas y objetivos. De esta forma, se pretende impulsar un nuevo paradigma en la Administración Pública Mexicana, el concepto de cooperación y coordinación entre dependencias federales y estatales en una forma horizontal y vertical.

⁵⁹ Las autoridades municipales al inicio de sus gestiones carecen de los antecedentes e información básica para iniciar sus responsabilidades. De esta manera, la Agenda se constituye en una herramienta sumamente práctica que sirve de guía a las acciones planeadas que deberán hacer frente en su administración. La agenda abarca todos los aspectos mínimos con los que debe de contar cualquier municipio, por lo que la herramienta de Autodiagnóstico se convierte en una fuente de fácil acceso y comprensión de las autoridades locales.

⁶⁰ Los participantes de la agenda, obtienen acceso a productos que generan beneficios para sus actividades. Por ejemplo, las secretarías federales y estatales, con base en las matrices de resultados de Autodiagnóstico y verificaciones podrán contar con mapas de las situaciones de los estados y de los municipios. Esta información podrá ser incluida en sus sistemas de toma de decisiones. Los alcaldes y su cuerpo administrativo, contarán con una valiosa herramienta para conocer la situación general de su municipio y las áreas donde deben de enfocar sus esfuerzos.

⁶¹ La agenda, mediante el sistema de emisión de los Certificados de Calidad Mínima Aceptable, refuerza la transparencia y rendición de cuentas. De una manera muy simple, los municipios y los órganos federales y estatales pueden comunicar a la ciudadanía sus logros y avances. Es muy sencillo comunicarle a la ciudadanía cuando un municipio ha alcanzado el “verde” en determinado indicador. Además, la participación y el prestigio de la instancia verificadora y del Consejo Nacional Desde lo Local legitiman los certificados, cuya similitud con la certificación ISO, promueve que los usuarios se sientan más confortables y seguros al usar un producto o servicio con esta certificación. De la misma manera los gobiernos locales podrán utilizar sus reconocimientos para presentárselos a la ciudadanía. <http://www.desdelocal.gob.mx/wb2/>

⁶² Guía para la elaboración y presentación del Plan de Desarrollo Municipal (1994); Indicadores Básicos para la Planeación Regional (1997).

ejecución de una acción requiere de otra o más para un verdadero desarrollo o bien para no afectar en demasía a la naturaleza por los cambios suscitados”.⁶³

Recientemente, dicha Secretaría, a través de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, ha venido realizando una serie de talleres⁶⁴ en los cuales los temas centrales se han orientado a *consolidar el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño* (SIED), cuyos antecedentes se remontan al año 1999. Actualmente, este Sistema Integral de Evaluación del Desempeño, opera bajo cuatro vertientes de evaluación, las cuales funcionan como subsistemas independientes de consulta: Evaluación Estratégica, Evaluación de la Gestión Pública, Evaluación de Proyectos y Evaluación de la Calidad de los Servicios.

Bajo nuestra mirada, observamos avances, sin embargo, todavía queda mucho por *comprender y hacer* en materia de evaluación en dicha entidad federativa, particularmente para *ampliar el horizonte más allá de la fiscalización y el control*.

c. Objetivos de la investigación.

- 1) Realizar un análisis teórico, acerca de los *conceptos de evaluación y gestión, que permita redimensionar su contenido y alcance* dentro del campo de conocimiento de la administración pública, particularmente en el nivel de los gobiernos municipales.
- 2) Analizar la *importancia de la evaluación y la gestión pública*, como tecnologías de gobierno, para mejorar la forma en que los gobiernos municipales diseñan e instrumentan sus estrategias para atender con eficiencia los requerimientos y demandas de los habitantes del municipio, en materia de servicios públicos.
- 3) Realizar un análisis de los gobiernos municipales de Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla (NET), que permita identificar la forma en que cada uno de ellos integran las estrategias y acciones para la prestación de los servicios públicos, así como el grado de especificidad en los planes y programas.
- 4) Identificar los elementos y variables que inciden en el nivel de cobertura, calidad y eficiencia de los servicios públicos en cada uno de los municipios seleccionados.
- 5) Conocer y examinar los aspectos que caracterizan las actividades de evaluación y los problemas que se derivan con la planeación, la ejecución y el logro de los objetivos con base en los resultados, desde el punto de vista institucional (bajo la óptica de los funcionarios municipales) en las áreas encargadas de proporcionar los servicios públicos (recolección de basura y alumbrado público) y los denominados organismos operadores de agua (agua potable, drenaje y alcantarillado).

⁶³ Véase: *Lineamientos metodológicos para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*, Gobierno del Estado de México – Secretaría de Finanzas y Planeación, agosto del 2000.

⁶⁴ Taller de Evaluación (Consolidación del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SIED); Taller para la evaluación del desempeño integral; Taller de actualización de Indicadores (mayo 2002).

d. Apuestas intelectuales de la investigación.

Las apuestas intelectuales (cuerpo de hipótesis) que guían la presente investigación son las siguientes:

- 1) Las actividades de planeación en el ámbito municipal, responden a un requerimiento de tipo formal, más que a la necesidad real de orientar las actividades del gobierno a la satisfacción de las demandas reales de la población que habita en sus territorios.
- 2) Las actividades de evaluación en el ámbito municipal están inscritas en una vertiente predominantemente ligada al control y vigilancia del cumplimiento cuantitativo de metas y a la fiscalización de recursos, lo que limita su utilidad dentro de las actividades de planeación que realizan los gobiernos municipales.
- 3) En materia de servicios públicos municipales, las actividades de evaluación no tienen incidencia en el mejoramiento de las coberturas y elevación de la calidad y eficiencia, toda vez que dicha herramienta no se incorpora como punto de partida en los procesos de diagnóstico que deberían realizar las áreas encargadas de elaborar la planeación y tampoco para corregir deficiencias durante las etapas de instrumentación de los planes y programas correspondientes.
- 4) El mejoramiento de los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje, alumbrado público y recolección de basura domiciliaria, en cuanto a cobertura, en los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, está condicionado a la elaboración de un diagnóstico que se derive de un proceso de evaluación en dichos servicios.
- 5) El grado de efectividad en la gestión y prestación de los servicios públicos básicos, en los municipios de Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla, está en función de las estrategias innovadoras impulsadas por los gobiernos municipales para mejorar su cobertura, calidad y eficiencia.
- 6) El grado de efectividad en la atención y respuesta (gestión) a las demandas y peticiones en los servicios públicos básicos, en los municipios de Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla, está en función del nivel de participación social y de los mecanismos institucionales creados para tal fin por cada gobierno municipal.

e. Estructura y contenido del trabajo de investigación.

Nuestro trabajo se estructura y fundamenta en una triple vertiente de análisis: una de corte teórico conceptual, otra de naturaleza histórica-analítica-estadística y una tercera de carácter empírico, el método que guía el desarrollo de la investigación, se sustenta tanto en la revisión bibliográfica y documental, como en el conocimiento y análisis de la realidad de los gobiernos municipales, cuando se abordan los estudios de caso. Así, para efectos de exposición se ha considerado conveniente estructurar las ideas, mediante los capítulos y contenidos siguientes:

En el **CAPITULO I**, empleando diversas fuentes bibliográficas hemos construido un ***Entramado Contextual***, que nos permite dimensionar la importancia de los gobiernos locales, ubicar los problemas y desafíos municipales, dilucidar las perspectivas para el estudio y análisis del municipio, conocer la génesis y desarrollo de la evaluación, para finalmente ubicar su situación actual en el contexto de la gestión pública.

Un segundo apartado dentro de este primer capítulo, se denomina: **Planeación, evaluación y gestión de los servicios públicos municipales**, en el cual analizamos: el contexto jurídico de la planeación en los gobiernos municipales, el contexto político en el proceso de planeación y evaluación municipal, el papel de la participación ciudadana en el ámbito municipal, así como aspectos que explican la relación de lo urbano y los servicios públicos municipales. Por último, tratamos lo relativo a la gestión pública y los servicios públicos municipales.

En el **CAPITULO II**, con la ***traza conceptual***, presentamos los **argumentos clave dentro de la investigación**, de entre los cuales tienen especial importancia: los diversos significados de la evaluación, la noción de gestión, el concepto gestión pública y el relativo a los servicios públicos municipales. Otro punto que se incluye en este segundo capítulo, se refiere al marco jurídico de los servicios públicos, así como la importancia y características de los mismos.

El rubro siguiente, que integra este segundo capítulo, se denomina: **Acerca de las metodologías, indicadores y niveles de evaluación**. Dicho apartado, incorpora primeramente el análisis referente a los diferentes tipos y metodologías de evaluación. Asimismo, se analiza el “binomio necesario y permanente” que implica la relación que existe entre la *evaluación e información*. Otros puntos, sin duda importantes en este apartado, son aquellos en los que se describen aspectos relativos a los indicadores, para lo cual se analiza la función de medición, el concepto, importancia y utilidad de los indicadores en los esquemas de evaluación, así como los indicadores asociados a la productividad y la calidad. Finalmente, dedicamos una parte del análisis para tratar lo relativo a la evaluación en el nivel de coberturas, calidad y eficiencia.

En el tercer y último apartado de este segundo capítulo: **Descripción de los servicios públicos que se estudiarán**, comienza analizando el uso de las tipologías y la clasificación de los servicios públicos, lo que posibilita explicar los criterios de selección que hemos empleado para el análisis de los servicios públicos básicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público y recolección de basura domiciliaria, que posteriormente se analizarán en los estudios de caso dentro del tercer capítulo de la investigación.

El **CAPITULO III**, denominado **los servicios públicos en México: situación actual y perspectivas**, incluye un primer punto: ***los servicios públicos en el contexto nacional***, que busca aportar elementos para entender la relación que existe entre la política social, los servicios públicos y el bienestar social. Posteriormente, se ofrece una visión general en torno al nivel de coberturas y un diagnóstico general de los servicios públicos seleccionados en la investigación.

Un segundo punto, denominado **los servicios públicos en el Estado de México**, busca explicar, contextualizar y caracterizar el vertiginoso proceso de urbanización en esta entidad federativa, previo análisis de la dinámica demográfica, para terminar con la incorporación de un análisis sobre las viviendas y nivel de cobertura en servicios públicos en los 122 municipios del Estado de México.

El tercer apartado del capítulo, denominado **Gestión y Evaluación de los servicios públicos: tres estudios de caso**, inicia con la descripción de la metodología de análisis para dichos estudios, que inician con un diagnóstico general del municipio con el fin de contextualizar la situación actual que presentan cada uno de ellos en su entorno sociodemográfico y el que se refiere al entorno urbano y de viviendas. Posteriormente, analizando el Bando Municipal y el Plan de Desarrollo, puntualizamos la visión particular de cada uno de estos gobiernos locales, en lo relativo al papel que se asigna a los servicios públicos dentro de la estrategia general de gobierno.

La estructura que decidimos seguir para cada uno de los tres estudios de caso, fue similar para los Municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla. El análisis de cada uno de ellos, comprende un diagnóstico general del municipio, la descripción del entorno sociodemográfico, del entorno urbano y las viviendas, la situación particular de los servicios públicos en la agenda de cada uno de los gobiernos municipales. Asimismo, analizamos el papel de la evaluación en la gestión de los servicios públicos y finalmente apuntamos algunos problemas generales y algunas notas de reflexión para cada estudio de caso en lo particular.

El último apartado de este tercer capítulo: Metodología para efectuar la evaluación en los estudios de caso. Describe en primer lugar la metodología para la evaluación de tipo externo que realizamos, los objetivos de esta evaluación a nivel diagnóstico, así como los alcances de la misma. Otros puntos, que incluye este apartado, se refieren a las estrategias para la realización del trabajo en campo, los indicadores y procedimientos de evaluación que empleamos, la delimitación personal del trabajo empírico de evaluación y los resultados de la investigación empírica. Finalmente se incorporan los instrumentos (formatos) para la recolección de datos. Así, empleando la modalidad de *entrevistas estructuradas y semiestructuradas* para la recolección de datos, indagamos no sólo con respecto al papel que juega la evaluación en los municipios citados, sino que además, se presentan otra serie de datos que, en forma de cuadros incorporan algunas anotaciones con el propósito de otorgar un panorama general sobre la situación de los servicios públicos, revisando entre otros temas los obstáculos que desde el punto de vista de los responsables de su otorgamiento inciden en la prestación de dichos servicios. El cometido central de los estudios de caso, consiste en mostrar la forma en que cada municipio seleccionado, conciben los servicios públicos en la agenda de gobierno y por otro, analizar el papel que ha desempeñado el empleo de la evaluación para buscar alternativas que posibiliten mejorarlos.

Asimismo, se presentan una serie de conclusiones que pretenden precisar que en el ámbito municipal, es imperativo realizar una serie de acciones y superar ciertas carencias que les permitan responder al nuevo rol de los gobiernos locales, entendidos como organizaciones favorecedoras de una dinámica de desarrollo integral, donde participen los diferentes agentes y sectores de la sociedad en su conjunto. Por lo que, las

capacidades administrativas y el manejo de orientaciones adecuadas toman una gran relevancia y en consecuencia el papel de la evaluación se revela como fundamental en la *orientación y reorientación de actuaciones conjuntas*.

Hemos decidido incorporar, en forma de Epílogo, un último apartado en nuestra investigación, que incorpora algunos aspectos que podrían coadyuvar a mejorar los procesos de evaluación en el ámbito municipal, con lo cual reafirmamos que la evaluación en el actuar cotidiano de los gobiernos locales no debe considerarse como la revisión simple y predeterminada entre lo que se propone y lo que se obtiene, sino visualizada de acuerdo con la participación de los grupos ciudadanos. La evaluación como herramienta al servicio de los gobiernos municipales, debe permitir que estos reconozcan aciertos y debilidades, en tanto que como ejercicio incluyente y abierto para y con la sociedad, les permite obtener mayor legitimidad y objetividad.

Finalmente, se incorporan las referencias bibliográficas, hemerográficas y otros documentos que fueron utilizados como material de apoyo y consulta para la realización de la presente investigación.

CAPITULO UNO

ENTRAMADO CONTEXTUAL

1.1 Premisas estratégicas de la investigación.

1.1.1 Importancia de los gobiernos locales.

Los procesos de transformación a nivel económico, político-democrático y social, son procesos que presionan simultáneamente sobre los gobiernos locales. A tal grado, que los municipios se han constituido en las cajas de resonancia de la transición, los laboratorios de la democracia, ésa que se busca en lo cotidiano, en el acceso del público a lo público, así como espacios en los que se gestan los nuevos estilos de gobierno y dirección, que pretenden generar procesos y servicios eficientes y de calidad para la ciudadanía.

Estudios recientes, destacan el nuevo papel que los municipios están jugando en el proceso de reacomodo que las reformas estatales y la nueva dinámica económica, política y social van generando. Durante la última década, han tenido lugar en América Latina, importantes progresos que han tenido como resultado mejorar la eficiencia y eficacia del sector público como un prerrequisito para la modernización del Estado. Un aspecto importante en este proceso, ha sido el interés del Estado en acercarse lo más posible al ciudadano a fin de conocer mejor sus necesidades.

Dicho acercamiento entre el Estado y el ciudadano tiene mayores posibilidades de hacerse efectivo, precisamente en el espacio municipal, a través de procesos de descentralización y delegación efectiva de autoridad a los gobiernos locales.⁶⁵ Asimismo, es más fácil en este medio desarrollar esquemas mixtos y complementarios entre los sectores público y privado⁶⁶.

La célebre frase: *el municipio, célula básica del régimen federal*, que desde mediados de la década de los ochenta, comenzó a ser una expresión muy socorrida en el ambiente discursivo, intelectual y académico en México, con motivo de la reforma de 1983, ha adquirido relevancia y concreción en los últimos años en la vida política del país, particularmente con las atribuciones que hoy en día le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el texto de su artículo 115, reformado en el año de 1999.

⁶⁵ Para que este proceso de delegación de autoridad tenga éxito, los gobiernos municipales deben establecer sus objetivos teniendo presente los deseos, anhelos y demandas ciudadanas. Por otra parte deben introducirse las técnicas gerenciales en la administración municipal; ya que a veces dicha administración esta dominada por consideraciones de carácter legal. Lo anterior, no quiere decir que no se tomen en cuenta las regulaciones establecidas por el derecho administrativo.

⁶⁶ Creemos que las políticas locales en el proceso de la globalización, se entienden mejor en términos de instituciones y desarrollo de políticas, ya que toman en consideración los intereses ciudadanos de mayorías y minorías. A nivel local la participación ciudadana puede ser mucho más activa, puesto que existe un mayor interés en el proceso de participación, teniendo presente que el ciudadano se verá afectado más directamente por las decisiones políticas y tendrá una mejor comprensión en como el proceso decisorio, está relacionado con hechos que tienen lugar en el nivel regional y central.

De esta manera, el municipio constituye hoy en día, un amplio campo para los análisis de procesos sociales fundamentales, constituyendo de esta suerte en una especie de laboratorio, mediante el cual pueden llevarse a cabo diversas acciones encaminadas a resolver los problemas más acuciantes de nuestra sociedad.⁶⁷ Aparece aquí, un campo amplio para el análisis y posible comprensión de vínculos, interacciones sociales, conflictos, relaciones sociedad-Gobierno, procesos de desarrollo, ensayos de política, manejo de valores, visiones socializadas, entre otros variados aspectos.

1.1.2 Problemas y desafíos municipales.

La saturación de los espacios urbanos y los altos índices demográficos, constituyen dos variables estrechamente relacionadas, que inciden directa y significativamente sobre los gobiernos locales, originando una serie de problemas públicos específicos que reclaman la atención de los administradores y estudiosos de las cuestiones municipales.

El primero y más inmediato efecto del crecimiento demográfico sobre la administración municipal lo constituye, sin duda, el aumento puro y simple del número de personas que demandan el otorgamiento de los servicios públicos. Entre las principales repercusiones que tienen la saturación urbana y el crecimiento demográfico sobre los gobiernos municipales merecen destacarse los siguientes:

- a) Crecimiento constante del número de personas que requieren atención por los servicios públicos;
- b) Elevación de las aspiraciones de la población en general y de la urbana en lo particular, como fruto de la intensificación de las comunicaciones de masa y del proceso de urbanización, uno de cuyos resultados es la demanda de mejores servicios públicos;
- c) Aumento de la complejidad y de los costos básicos de los servicios urbanos, debido a las elevadas tasas de crecimiento demográfico en las zonas metropolitanas y otros grandes centros de población, lo cual exige el empleo de tecnologías avanzadas y costosas;
- d) Necesidad de inversiones masivas en obras de infraestructura y en servicios sociales (educación, cultura, recreación, salud, asistencia social), tanto en las ciudades como en el campo, no sólo para subsanar las deficiencias acumuladas en del transcurso del tiempo, sino también para satisfacer las aspiraciones y las reivindicaciones siempre mayores y más articuladas de la población;
- e) Necesidad de nuevos mecanismos de coordinación de las diferentes esferas de gobierno, destinadas a la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social con que se busque satisfacer las aspiraciones populares y los problemas públicos causados por el crecimiento demográfico;
- f) Por otro lado, la necesidad de revitalizar y ampliar los mecanismos de participación social en el gobierno local, con miras a movilizar constructivamente las aspiraciones y los esfuerzos de colaboración de la comunidad, además de proporcionar medios eficaces de evaluación y control de la gestión gubernamental;

⁶⁷ El ámbito local de gobierno gradualmente se ha venido convirtiendo en un nivel gubernamental estratégico, tanto para mantener los niveles de eficiencia en la gestión pública que la economía y el desarrollo requieren, como para mantener los espacios de gobernabilidad que la nueva relación Estado-sociedad exige.

- g) Deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida, con su conocida secuela de problemas, los cuales se manifiestan de manera particularmente aguda en los grandes centros urbanos y que exigen una respuesta de los gobiernos municipales; y
- h) Por último, la necesidad de desenvolver la capacidad de los gobiernos locales, de modo que colaboren en los esfuerzos desplegados por otros niveles de gobierno y otras fuerzas hacia la creación de mayores oportunidades de empleo, especialmente en los centros urbanos.

Los problemas son graves, y exigen de los gobiernos municipales una acción inmediata y no permanecer en calidad de espectadores. Es necesario construir opciones sobre las limitaciones. En cuanto a los servicios públicos, existen puntos abandonados. Así, algunas probables fuentes de ingresos propios en ocasiones son dejadas de lado por incapacidad de gestión, la cual, por cierto, no siempre está ligada a carencias de personal o recursos, sino al desconocimiento e inadecuado manejo. Tal es el caso de los ingresos derivados de la misma prestación de los servicios, ya que algunos no se cobran cuando al menos podrían manejarse cuotas de recuperación y otros permanecen sin actualización. Esto es sólo uno de los problemas a resolver, cuya solución sería capaz de cambiar o al menos mejorar las perspectivas municipales.

1.1.3 Perspectivas para el estudio y análisis del municipio.

Para Alicia Ziccardi⁶⁸, el estudio y análisis de los gobiernos locales, y particularmente para municipios de tipo central y metropolitano (como los seleccionados en nuestro estudio) deben de tener como premisa, reconocer el hecho concreto de que todos los gobiernos locales deben cumplir una doble función: de administración y de gobierno (política) de su sociedad y su territorio.

Nos interesa, particularmente, centrarnos en las funciones que Ziccardi encuadra en el ámbito relacionado con la *gestión del territorio*, mismas que son legalmente asignadas al municipio en el artículo 115 de la Constitución Federal y que están directamente relacionadas con las políticas urbanas, y que a saber son:

- Promover servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, seguridad pública y tránsito). Asimismo, se explicita que los municipios de un mismo estado podrían coordinarse y asociarse para hacer más eficaz la prestación de los servicios públicos.
- Administrar libremente la hacienda local. Recibir contribuciones, participaciones federales, ingresos derivados de la prestación de servicios, recaudar el impuesto predial y de traslado de dominio.
- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, crear y controlar reservas territoriales y ecológicas, controlar el suelo, otorgar licencias y permisos de construcción.
- Planear y regular el desarrollo con otros municipios, entidades federativas y la federación cuando dos o más centros urbanos formen una continuidad demográfica (conurbaciones).

⁶⁸ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero R., Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas

Esta perspectiva, resulta interesante, toda vez que nos permite ubicar el estudio de los servicios públicos como un asunto de gestión, y no de política. Al mismo tiempo que para nuestro análisis coloca el tema de los servicios como un tema que puede ser analizado desde la óptica de la evaluación, al incorporar dentro de función legal para promover servicios públicos, la variable eficacia. La cual en el enfoque de Ziccardi es trascendental cuando se refiere a la *forma del gobierno*⁶⁹ y en especial cuando construye su definición de *buen gobierno*:

...un buen gobierno es aquél que promueve el bienestar general mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas.
- b) Honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local.
- c) Atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas.
- d) Aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.

Según esta definición, los principales indicadores de una evaluación sobre el desempeño del gobierno local son: eficiencia, eficacia, responsabilidad (rendimiento de cuentas), atención de las demandas ciudadanas y promoción y/o aceptación de la participación organizada y autónoma de la ciudadanía.

Otra perspectiva interesante, para un *estudio integral del municipio*, es la que plantea Mejía Lira⁷⁰, misma que resulta muy difícil de llevar a cabo, particularmente por la gran cantidad de variables que supone, sin embargo como él bien apunta, su intención al proponer dicho esquema de análisis no es sugerir que los municipios sólo pueden ser estudiados de esa manera, sino enfatizar en la necesidad de que en estudios particulares sobre temáticas sustantivas, adjetivas o procesos administrativos en el municipio, se consideren los otros elementos, para obtener una *real comprensión del tema estudiado*.

En términos generales, el esquema analítico de este estudioso de los temas municipales, tiene como punto de arranque, exponer la dificultad que entraña el estudio del municipio derivado de una serie de factores que se sintetizan de la siguiente manera: en el término municipio se incluyen varios grupos de elementos interactuantes, sin que necesariamente se especifique a cual de ellos se está haciendo mención. Entre estos, el autor considera tres conjuntos de referencia:

- a) El conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en intereses vecinales por el ayuntamiento.

⁶⁹ En esta perspectiva Ziccardi, puntualiza: "Para quienes estamos preocupados por la calidad de vida de nuestras ciudades, analizar y evaluar la forma de gobierno en esas sociedades y territorios locales es una importante tarea que supone investigar las políticas y las demandas urbanas desde una nueva perspectiva. Pensamos que los responsables de los bajos niveles de calidad de vida que ofrecen nuestras ciudades no son sólo los tradicionales actores del espacio urbano (constructores, promotores, especuladores, técnicos, las clases populares), sino también la *forma de gobierno*. Op. cit. p. 15

⁷⁰ Mejía Lira, José. "Una perspectiva para el análisis y estudio municipales", en, Problemática y Desarrollo Municipal.

- b) Un área geográfica de delimitación territorial a la que se extiende la autoridad administrativa de un ayuntamiento, con su dinámica económica propia y sus relaciones políticas y sociales particulares.
- c) El órgano administrativo y de gobierno, que generalmente se denomina ayuntamiento.

Diversos problemas se derivan de esta utilización ligera el término, tales como la escasa consideración y nula reflexión de las interacciones entre estos elementos, pues como bien precisa Mejía Lira, “existen una serie de conexiones a otros ámbitos, como son las vinculaciones existentes entre municipio-estado, y municipios- federación. Por lo que, para poder aprehender la realidad municipal, las administraciones o gobiernos municipales deber ser considerados de una manera *integral*, es decir correspondiendo a una serie de elementos que se interrelacionan al interior del gobierno municipal, pero que forman parte de un sistema mayor y que le otorgan cierta significación”⁷¹.

Así, no obstante que el autor puntualiza que un estudio integral del municipio exige la consideración de todas las interacciones, incluyendo los otros espacios de gobierno, sugiere que, para su mejor comprensión es necesario considerar tres ejes fundamentales: 1) Eje sustantivo; 2) Eje adjetivo y 3) Eje administrativo.

El *eje sustantivo*, corresponde a las necesidades y demandas que se le presentan al gobierno municipal, derivadas de la situación general que vive la comunidad municipal, correspondiendo al quehacer esencial del mismo. Abarca las políticas específicas desarrolladas para atender a la sociedad que busca servir, como son: las políticas de bienestar, las de desarrollo económico, las de recreación, las de gobierno y relación con la sociedad.

La *parte adjetiva*, se refiere, a las áreas funcionales en la gestión municipal. Corresponde a los diversos recursos requeridos para dar cabida a lo sustantivo: recursos financieros, recursos técnicos, recursos humanos y recursos tecnológicos. De hecho, estos también interrelacionados, existiendo, en algún sentido condicionalidad de uno sobre el otro.

Finalmente el *eje administrativo* se refiere a los procesos del aparato administrativo, como son la planeación, *control y evaluación*. Además de existir una ubicación, tanto de lo sustantivo como de los recursos en algún espacio institucional.

Como ya se hizo mención, los tres ejes están vinculados, además de existir una relación con los otros ámbitos de gobierno y con la sociedad civil a la cual buscan servir. Para los propósitos de nuestra investigación, coincidimos con Mejía Lira⁷², en que la forma de abordaje más sugerente sería a partir del eje sustantivo, que como se mencionó antes, articula las variables consideradas como sustanciales del quehacer municipal, mismas que surgen de las políticas gubernamentales para responder a las necesidades y demandas de la comunidad.⁷³

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Las necesidades se perciben como las condicionantes básicas requeridas por este espacio para el logro del desarrollo socio-económico, político y socio-cultural de todos y cada uno de los habitantes. Las demandas hacen alusión a las peticiones expresadas a través de manifestaciones concretas y de cuestiones puntuales.

Con base en lo anterior, se puede señalar que en este eje se ubican las políticas que surgen como respuesta a esta dinámica y que son la sustancia misma del quehacer municipal, no obstante, es importante tener presente que para su instrumentación requieren de los ejes adjetivo y administrativo.

1.1.4 Surgimiento y desarrollo de la evaluación.⁷⁴

En sus inicios, la evaluación probó tener cierta utilidad en el campo educativo en las décadas de los años cincuenta y sesenta en los Estados Unidos, ya que su uso en aquél entonces estuvo sustentado por la necesidad de corregir ciertas anomalías sociales especialmente en el área educativa⁷⁵, en tanto que se aceptó consensualmente que los métodos cuantitativos, presumiblemente sin “sesgos ideológicos”, eran los más adecuados para el desarrollo de la actividad evaluativa.

El contexto optimista de los años cincuenta apoyado por altas y sostenidas tasas de crecimiento económico, hizo posible pensar en el Estado de Bienestar, o un estado que interviene para resolver ciertas disfunciones sociales, quizá un poco para acelerar el cambio social, cambio que debería al fin y al cabo llegar de todas formas, dado que la economía produciría lo suficiente para todos los miembros de la sociedad.

En los países desarrollados y en especial, en los Estados Unidos, la evaluación ha estado ligada a las iniciativas de los gobiernos y a los cambios en las políticas, y ambos han afectado significativamente su desarrollo. Esto significa, que el objeto de las evaluaciones han ido cambiando, así como los estándares y necesidades, en función de los cambios de la política estatal. Así, la trama del desarrollo de la evaluación en los Estados Unidos y en otros países, tiene que verse como un proceso abierto dentro de las determinantes de su contexto, donde muchas veces las evaluaciones han cumplido un rol controvertido, ya sea para justificar la política estatal o para desafiarla⁷⁶.

La evaluación, surgió en el seno de la burocracia federal de los Estados Unidos, como herramienta de la administración pública y de proyectos, filtrándose a los bancos de fomento multilaterales con sede en Washington, y a algunos organismos de las Naciones Unidas en los primeros años del decenio de 1970, por lo que rápidamente se convirtió en un factor esencial para la operación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, conquistando el favor de muchos países en desarrollo de todo el mundo como instrumento para la toma de decisiones.⁷⁷

⁷⁴ Desde nuestro punto de vista, es a partir de los años cincuenta del siglo XX, cuando formalmente comienza a desarrollarse y generalizarse el uso de la evaluación como una actividad de vital importancia para apoyar las acciones del hombre en sociedad. Empero, el tránsito de la percepción negativa de la evaluación a una positiva, coincide y se acentúa en la última década de ese mismo siglo, precisamente cuando se cuestiona el rol apropiado del Estado y el juicio sobre la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

⁷⁵ En la década de los cincuenta y comienzos del sesenta se buscó determinar los efectos de la nueva currícula en las llamadas nuevas ciencias y matemáticas; posteriormente, se instituyó la Elementary and Secondary Education Act of 1965 que obligó realizar evaluaciones de los programas educacionales para estudiantes en desventaja económica; este mandato luego se expandió rápidamente a todos los programas sociales federales. House (1986).

⁷⁶ Cfr. Ernest House, “Evaluación y legitimidad”, *New Directions in Educational Evaluation*, ed. E. House (Great Britain: The Falmer Press, 1986).

⁷⁷ Ver Deryck R. Brown, *Evaluación de políticas y programas en la región del Caribe de habla inglesa: problemas conceptuales y prácticos*, Serie Gestión Pública No. 9, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, enero de 2001.

En otras palabras, se creía que el *sistema de libre empresa* estadounidense tenía la potencialidad de alcanzar por sí mismo la justicia social. Dentro de esta lógica, era posible identificar el problema, proponer soluciones, dirigir recursos para los programas portadores de las soluciones, y asunto resuelto. Dentro de este paradigma, la clave era el constante crecimiento de la economía; las ciencias sociales ayudarían a identificar los problemas y soluciones, en tanto que las evaluaciones dedicarían sus esfuerzos a determinar si se conseguían o no los objetivos propuestos y a identificar las intervenciones más eficientes para su generalización a nivel nacional⁷⁸.

Los consumidores de los resultados de las evaluaciones serían los gerentes, directores de programas y los políticos que los apoyaban o que necesitaban una racionalidad *ad hoc* para sustentar sus decisiones⁷⁹. En términos metodológicos, dada la tradición de las ciencias sociales en Estados Unidos, el experimento o cuasi-experimento cuantitativo era la mejor forma de obtener evaluaciones objetivas y útiles.

Sin embargo, la ideología del consenso liberal pronto encontró sus propias limitaciones frente una realidad social que ponía en escena movimientos sociales *anti-establishment* (ecologistas, feministas, liberacionistas sexuales, sindicalistas radicales, movimientos de minorías étnicas, movimientos por la paz, y por los derechos civiles, entre otros). Más aún, la economía misma dejó de crecer como se esperaba alcanzando sus efectos más agrios en la década de los setenta, y en consecuencia las evaluaciones perdieron así muy rápidamente sus *soportes ideológicos* no sólo por la presencia activa de movimientos sociales disidentes que traían diferentes intereses y valores para juzgar los programas, sino porque las metodologías empleadas no podían dar respuestas definitivas para la generalización de los programas dado el carácter tan disímil de realidades sociales. Se abre así el debate, forzado por la realidad social y económica misma, sobre las ventajas y desventajas de métodos y técnicas de evaluación, el cual ocupará en los últimos veinte años un sin número de cuartillas de las publicaciones académicas de los Estados Unidos.⁸⁰

Lo que es importante resaltar es que la realidad social y económica misma de los Estados Unidos, forzó a los evaluadores al debate y abrió las puertas para la discusión de temas antes ausentes tales como la naturaleza y origen de los estándares, la naturaleza de la causalidad misma (se puede o no predecir el cambio social y de qué depende) y su relación con la validez, su utilidad y usos reales de los resultados de la evaluación, la participación activa de la población objetivo en la evaluación, la integración de intereses contrapuestos, la asumida confiabilidad y objetividad de las diversas metodologías, y por último, la relación entre programas, evaluación y justicia social. El debate cruzó la tradicional separación de las ciencias sociales y demandó una comunicación interdisciplinaria que hoy en día ha trascendido el campo exclusivo de la evaluación de *programas educacionales*.

⁷⁸ Ernest House, *Professional Evaluation Social Impact and Political Consequences* (Newbury Park: Sage, 1993), p. 4.

⁷⁹ Un clásico ejemplo del gerentismo positivista es el texto de Joseph S. Wholey. Uno de los aportes de este trabajo es presentar en forma esquemática y simple el uso de la información relevante para evaluar los programas en sus diversas etapas o momentos. La información se obtiene secuencialmente, desde lo más simple hasta lo más complejo; desde la determinación de la evaluabilidad del programa, el monitoreo, hasta el experimento. Toda esta información es relevante para los gerentes, ejecutores y quienes deciden la suerte de los programas. Véase Joseph S. Wholey, *Evaluation: Promise and Performance* (Washington D.C.: The Urban Institute, 1979).

⁸⁰ Ver al respecto: Robert F. Boruch y Henry Riecken, eds. *Experimental Testing of Public Policy* (Boulder: Westview, 1975). B. McDonald, "A Political Classification of Evaluation Studies," *Beyond the Numbers Game. A Reader on Educational Evaluation*, ed. David Hamilton (London: MacMillan, 1977).

El ámbito de la evaluación en sí mismo se expandió, por lo que en la actualidad se ubica al borde de ser una disciplina o inter-disciplina aplicable a muchas más áreas de la actividad humana con una variada gama de métodos y técnicas. La antropología y psicología prestaron sus técnicas de análisis cualitativo en tanto que, la sociología y la economía brindaron su espectro de técnicas cuantitativas, y aun la historia, la filosofía y la crítica literaria aportaron métodos y técnicas para el desarrollo de lo que se ha dado en llamar la Meta-Evaluación o la evaluación de la evaluación.⁸¹

Paralelamente, en la década de los setenta, la evaluación de programas integrará el análisis de costos con mayor intensidad, dado que ya no se trataba de resolver los problemas sociales *sólo inyectando muchos recursos económicos*, sino de atenderlos con la menor cantidad de recursos. Los resultados de los estudios de costo-beneficio, costo-efectividad, costo-utilidad se convertirán así en herramientas útiles para justificar o no programas sociales que están en escrutinio no por sus bondades intrínsecas, pero por ser “caros” y consumir ingentes recursos públicos.

No hay que ser un experto en evaluación o en economía, para arribar a la conclusión de que la lógica de la “escasez de recursos” o eficiencia económica es la que se convertirá en hegemónica y la que prevalece hoy en día como el *criterio básico* para juzgar los programas sociales y educacionales, ya sea porque la lógica de la escasez de recursos tiene que ver con otras fuentes alternativas de inversión y ganancias o porque el sector público está entrampado entre las necesidades sociales en incremento y la reducción de sus fuentes de ingreso. Es evidente que la práctica evaluativa evolucionó rápidamente en los primeros diez años de desarrollo y se hizo más sofisticada en las siguientes décadas en su intento de integrar otras dimensiones de la realidad social que al principio habían sido ignoradas.

Así, la evaluación, perdió así su carácter descriptivo y monolítico de sus inicios, para convertirse en una inter-disciplina enfrentando una realidad social de consenso fragmentado donde diversos intereses en juego se tradujeron en valoraciones y estándares en conflicto, todas ellas “válidas” para juzgar los alcances y resultados de los programas sociales y educacionales.

En este contexto, los evaluadores ya no podían más verse como técnicos neutros en tanto su actividad evaluativa formaba parte del proceso de toma de decisiones del aparato estatal con claras ramificaciones políticas. La situación de consenso fragmentado y la necesidad de integrar diversas dimensiones de la realidad social en el análisis evaluativo, así como la búsqueda de soluciones a los desafíos operacionales ligados a la productividad, diversificaron los enfoques administrativos y dentro de ellos la manera de hacer las evaluaciones.

⁸¹ Para mayor información, véase Daniel Stufflebeam, *Meta-Evaluation*, Paper No. 3, Occasional Paper Series, Diciembre de 1974, en la página web: <http://www.wmich.edu/evalctr/pubs/ops/ops03.pdf>

En un inicio, tal como lo señalamos anteriormente, la evaluación estuvo catalogada y ligada a la investigación social aplicada, dentro de la cual el tipo de profesional de las ciencias sociales (sociología, antropología, psicología social, economía, y estadística aplicada) determinaba el tipo de diseño de investigación según los métodos y hábitos de su propia disciplina. La idea era brindar respuestas acerca de la pertinencia de los programas en base a argumentos rigurosamente sustentados. La técnica, teoría y la metodología de las disciplinas era la clave para obtener evaluaciones válidas y objetivas. Posteriormente, la evaluación se liga más a enfoques administrativos, y por lo tanto a problemas prácticos y limitados.

La mayoría de los enfoques administrativos se basaron en el enfoque de sistemas poniendo diferente tipo de énfasis en los aspectos a tomarse en cuenta en la evaluación: insumos, procesos, resultados.⁸² Sin embargo, no todos los enfoques administrativos surgidos en los últimos treinta años en los Estados Unidos, algunos de ellos ligados a las necesidades del sector empresarial privado, han contado con el mismo nivel de aceptación por parte de las agencias federales y estatales, ni todos ellos han probado suficientemente su unívoca utilidad.

Dentro de los enfoques administrativos oficialistas más usados y que incluyen la evaluación como pieza clave de su propuesta se podrían mencionar el Análisis de Sistemas, el Análisis de Objetivos de comportamiento y el Enfoque sobre las Decisiones. Entre los menos usados pero ciertamente aceptados por las organizaciones públicas, se encuentran el enfoque de la Calidad Total y el de la Reingeniería, cuyos enfoques aportan algo a la tarea evaluativa y no se pueden descalificar de antemano, si se admite que su utilidad tiene que ver con las intenciones explícitas de quienes los usan, el tipo de programa a ser evaluado y el nivel de consenso real en cuanto a objetivos, estándares y metas. No obstante, sus limitaciones se derivan del contexto socio-político mismo dentro del cual se les pretende entronizar como los únicos enfoques científicos disponibles.

Su audiencia típica son los gerentes, directores y economistas que tratan de responder a la pregunta cuál programa o estrategia implementada resulta más eficiente. Su metodología prioriza el experimento y cuasi-experimento y el análisis costo-beneficio. Los datos cuantitativos obtenidos (*outputs*) se correlacionan con las intervenciones, de tal forma que pueda determinarse si se usaron eficientemente los recursos (*inputs*). Se parte por admitir que existe una relación directa y estable entre *inputs* y *outputs* que puede ser especificada o medida estadísticamente y que existe además, un consenso general en cuanto a los objetivos establecidos. Sin embargo, según House⁸³, el problema se presenta cuando se deja en manos de los oficiales de gobierno decidir qué es lo mejor para la sociedad, toda vez que la decisión sobre los estándares de la evaluación y la suerte de los programas está centralizada y burocratizada.

⁸² Mary Lee Smith y Gene V. Glass, *Research and Evaluation in Education and the Social Sciences* (New Jersey: Prentice Hall, 1987), p. 39-42.

⁸³ House, Ernest, "Evaluación y legitimidad", 1986.

En consecuencia, corresponde a los oficiales del gobierno y expertos (evaluadores, economistas) determinar cómo maximizar la utilidad social. Así, este enfoque bien podría funcionar en realidades donde el consenso es real y las condiciones de ejecución del programa están ciertamente controladas, es decir, cuando en base a unos pocos y claros objetivos (bajo consenso) se puede prever la relación directa entre las intervenciones y el producto final.

El “enfoque sobre las decisiones” (*decision-making approach*), desarrollado a finales de la década de los años sesenta y hasta finales de los setenta por diversos autores⁸⁴, reclama su validez en base a su utilidad en el proceso de toma de decisiones del cual la evaluación forma parte. El evaluador debe identificar primero los niveles claves de toma de decisiones, ya sean estructuras organizativas o personas, para conocer sus demandas y necesidades y luego proceder al análisis cuyos resultados ofrecerán un grupo de alternativas de decisión.

El lado positivo de este enfoque es precisamente el ligar los resultados de la evaluación con su uso. Sin embargo, en este caso, como en el anterior, las preguntas centrales están puestas por los que manejan y deciden sobre los programas. Otra vez se puede desprender una priorización de los intereses burocráticos en detrimento de los intereses de la población objetivo. Por otro lado, la mayoría de las veces, las alternativas presentadas no necesariamente están atadas a la decisión correcta sobre los programas porque aquí entran en juego el contexto político que es cambiante por definición. La evaluación es parte del proceso de toma de decisiones hasta cierto punto; se presenta como su antesala técnica donde la mutua confianza y la comunicación clara entre evaluadores y su audiencia es muy importante para facilitar el uso de sus resultados, pero éste no está en ningún caso garantizado tal como se desprende del estudio de Carol Weiss sobre los usos de la evaluación en diferentes agencias del gobierno norteamericano.⁸⁵

El “enfoque de objetivos de comportamiento” (*behavioral objectives approach*), muy en boga en la tecnología educativa contemporánea, ha expandido su influencia en la actualidad al campo administrativo, tanto privado como público, con la llamada “administración por objetivos”. El enfoque de objetivos de comportamiento adquiere importancia dada su gran precisión para abordar la evaluación de programas educacionales de lo cual se deriva su constante preocupación por especificar objetivos y por construir instrumentos para medirlos. A diferencia del enfoque anterior, éste pone énfasis en el análisis de resultados. La pregunta básica es si se alcanzaron y en qué medida, los objetivos propuestos. Los objetivos (no cuestionados) tienen que ser especificados en comportamientos y metas, haciendo medibles los resultados.

⁸⁴ Véase Daniel Stufflebeam, “Evaluation as enlightenment for decision-making”, *Improving Educational Assessment and an Inventory of Effective Behaviors*, ed. Beatty (Washington, D.C.: Association for Supervision and Curriculum Development, NEA, 1969). Marcia Guttentag and K. Snapper, “Plans, evaluations and decisions.” *Evaluation* 1.2 (1974): 58-74. Michael Patton, *Utilization-Focused Evaluation* (Beverly Hills: Sage Publications, 1978).

⁸⁵ Según esta autora, la política influye en tres diferentes formas: 1) los programas son creados y mantenidos por fuerzas políticas; 2) los que deciden sobre los programas en los altos niveles de gobierno están envueltos en el juego político; 3) el mero acto de evaluar los programas tiene consecuencias políticas. Ver al respecto: Carol Weiss, “Evaluation Research in the Political Context”, *Evaluation and Education: At Quarter Century*, eds. Milbrey McLaughlin y Denis Phillips (Chicago: University of Chicago Press, 1991) 211-231.

La misión del evaluador es ayudar a especificar estos objetivos únicos, así como su transformación en metas y su posterior medición. La evaluación arrojará resultados sobre las metas pre-establecidas. No se juzga lo intrínsecamente logrado por el programa, sino lo que se dijo que se iba a obtener. Aquí *se trata de establecer la relación entre intención y acto*, al margen de que el acto haya sido afectado por otras variables de contexto o existan otros efectos tanto o más importantes que los especificados.

En la década de los setenta, el Instituto Nacional de Educación de los Estados Unidos pretendió recoger algunas de las críticas que se venían haciendo a estos enfoques evaluativos y lanzó su “enfoque de los interesados” (*stakeholder approach*). El enfoque pretendió responder no sólo a las críticas de la comunidad académica en cuanto a la verdadera utilidad de las evaluaciones, sino que incluso pretendió ubicar la actividad evaluativa en el contexto del consenso fragmentado.

El enfoque toma en cuenta ya no sólo los criterios e intereses de los burócratas y el gobierno sino que también incluye los intereses de todos aquellos afectados por los programas.⁸⁶ Este intento de hacer más realista y participativo el manejo y la evaluación de los programas sociales y educacionales, por lo tanto más consensual, busca potenciar el uso de los resultados de la evaluación para la toma de decisiones⁸⁷. Si bien se puede admitir que esta visión es un avance respecto a la visión monolítica de la sociedad norteamericana e introduce ciertas mejoras con respecto al uso de la información y resultados de la evaluación por un espectro más amplio de intereses y por lo tanto, le da un carácter más justo y democrático a la evaluación, todavía enfrenta diversos problemas⁸⁸ en relación a la manera de implementar el enfoque en el actual contexto político y respecto al rol de los evaluadores.

⁸⁶ Richard A. Berk y Peter Rossi, *Thinking About Program Evaluation* (Newbury Park: Sage, 1990).

⁸⁷ El enfoque de los interesados se basa en la teoría del equilibrio pluralista-elitista de la democracia. Esta teoría asume que grupos de interés compiten por ver representados sus intereses en la escena oficial logrando una suerte de equilibrio al ser éstos absorbidos por quienes deciden las políticas. El estado está libre de sesgo normativo y se limita a balancear los intereses en cuestión. Los evaluadores, al presentar las visiones de los diversos grupos o individuos afectados por los programas, ayudan a los que deciden la suerte de los programas, a tomar decisiones equilibradas. Estas decisiones representan la racionalidad del bienestar social. Cfr. House 1980, 1993 .

⁸⁸ Primero, el contexto político en el que está inmerso el programa está definido por la presencia “relevante de interesados” y quienes deciden las políticas. En este contexto, no todos los interesados manejan la misma cuota de poder, no todos los que reclaman representar los intereses de ciertos grupos o individuos no necesariamente gozan de legitimidad u organicidad con sus supuestos representados y más aún todavía, no queda claro quién decide sobre la participación de los interesados, es decir, quién y cómo se define a los interesados. Esto puede, de hecho, poner en peligro el juego de equilibrio democrático: se priorizará los intereses de aquellos con más cuota de poder y/o de aquellos que de alguna manera se presentan en el momento de “la repartición”, al margen de su legitimidad, dejando de lado a sectores que comúnmente no tienen voz pública. Segundo, dentro de este esquema las burocracias a cargo de los programas siguen teniendo una cuota importante de poder, quizá ya no tanto a nivel nacional, pero sí a nivel local. Hay que tomar en cuenta que las evaluaciones de los programas, aun siendo implementadas por evaluadores externos, están inmersas en estructuras burocráticas que articulan diferentes culturas organizacionales, que compiten por recursos y esferas de influencia y que pueden tender a priorizar sus propias valoraciones en detrimento de los intereses de otros interesados presentes o no, en el momento del acuerdo sobre los estándares y problemas a estudiar. Tercero, el contexto político estadounidense ha perdido hoy en día su gran dinámica de los años sesenta y ha excluido a los actores políticos más contestatarios; esto ha traído como consecuencia una burocratización de las demandas sociales dentro de una situación de pasividad e inercia política que ha contribuido, entre otros factores, a la crisis de legitimidad del estado de Bienestar. En este contexto, los programas y sus evaluaciones han adquirido un nuevo carácter e importancia. No es extraño encontrar que las evaluaciones de los años ochenta y noventa, no sólo disminuyeran en número porque se trataba de reducir la intervención estatal, pero que además que hayan servido como justificación técnica para la eliminación de ciertos programas sociales. Entonces, mal se puede hablar de una apertura o un avance, al margen de las intenciones de unas pocas agencias federales, ya que el enfoque de los interesados se vio limitado por la situación política en la cual el conservadurismo norteamericano, anti-estadista y autoritario pareciera tener por ahora la hegemonía. Cuarto, asumiendo que todos los interesados son los que deberían estar presentes, la necesidad de consenso incorpora otra dimensión dentro del proceso de la toma de decisiones: la dimensión tiempo. Esta dimensión demanda procedimientos específicos de tal forma que la negociación de intereses no inmovilice la toma de decisiones. La voluntad política de hacer intervenir a los interesados no es pues suficiente, se necesita además una decisión al final de proceso, donde las partes se comprometan a aceptar los resultados. Estos procedimientos de participación-negociación-toma de decisiones no están todavía lo suficientemente desarrollados y/o

En Estados Unidos, hacia finales de los años setenta, se plantea que en la medida que los llamados por la eficiencia aumenten, habrá mayor presión por incrementar el *accountability* de los gerentes, lo que propiciaría que periódicamente se utilizaran con mayor frecuencia los procedimientos evaluativos para medir el cumplimiento de metas explícitas y específicas. Efectivamente, el tipo de estudio más tradicional en el campo de la investigación evaluativa, fue por un largo periodo la *evaluación de metas, sobre la que* Carol Weiss al inicio de la década de los años setenta apuntaba: “el propósito de la investigación evaluativa es medir los efectos de un programa en relación a las metas que se propuso alcanzar, como un medio de contribuir a la subsecuente toma de decisiones sobre el programa y a mejorar la futura programación”⁸⁹.

Bajo este esquema de evaluación, el proceso inicia con la asignación de valores a un conjunto de metas, para posteriormente tratar de establecer el éxito relativo del programa según el grado en que dichas metas se cumplieran. Esto significa que las interrogantes de investigación hacen referencia directa a las metas como una manera de asegurar que los resultados del estudio tengan influencia práctica induciendo cambios en las políticas, ya que “una vez que se ha establecido el grado de obtención de las metas y su diferencia respecto a las metas iniciales, este tipo de evaluación, en su forma más simple, trata de explicar de manera ad-hoc, cualquier discrepancia entre las metas esperadas y las logradas y efectúa un imputación causal afirmando que el resultado obtenido se debe o es consecuencia directa del programa.”⁹⁰

En forma paralela, a fines de la década setenta se empezó a desarrollar en el sector empresarial estadounidense un nuevo movimiento administrativo que ponía énfasis en la *calidad*, definida como el compromiso permanente de todos los participantes de una empresa para obtener mejores costos, mayor productividad y mejores productos o servicios vía un incremento de la autonomía, responsabilidad y autoridad de los trabajadores. En sus inicios, esta preocupación por la calidad se concretizó en un llamado a la “calidad de la vida laboral” y la creación de los “círculos de la calidad”.

Si bien las empresas estadounidenses contaban con la tecnología apropiada para efectivizar el control de calidad, éstas habían estado fallando en la integración de esta tecnología al manejo de los recursos humanos. Las compañías reconocían así que el proceso productivo tenía un “lado humano” relacionado a la motivación e identificación de los trabajadores con el mejoramiento de la productividad.⁹¹ A fines de los ochenta, esta

integrados a las estructuras organizativas del sector público y pueden trabar el desarrollo de los programas. Quinto, el proceso de negociación de intereses, estándares y metas de los programas podría estar forzando a los evaluadores a asumir un papel bastante distinto al que comúnmente vienen desarrollando. Este nuevo papel no ha sido especificado claramente en el enfoque. Los evaluadores podrían actuar como facilitadores, activistas o administradores políticos en vez de simple observadores técnicos. Surge pues la pregunta de si los evaluadores están preparados para asumir eficientemente estos roles junto con las implicancias técnicas de la tarea evaluativa. Véase Luis Fernández y Zavala, “Evaluación y Estado en América Latina”, ubicado en la página web: http://www.iacd.oas.org/Interamer/Interamerhtml/Riverahhtml/riv_zav_zav.htm

⁸⁹ *Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness*. Prentice Hall, 1972.

⁹⁰ Sulbrandt, José, “La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales”, en, Pobreza un tema impostergable.

⁹¹ Las grandes firmas estadounidenses (General Motors, Ford Motor Company, Hughes Aircraft, Bank of America) fueron las primeras en implementar los “círculos de la calidad” (CC) reconociendo que se había estado sub-utilizando a los trabajadores como un recurso clave de sus organizaciones.

preocupación por el control de la calidad en las empresas estadounidenses se convierte en un movimiento administrativo integral⁹² llamado “administración de la calidad total”.

La evaluación en el sector público dentro de la Administración de la Calidad Total se centra fundamentalmente en los procesos y en el desempeño de los agentes. El monitoreo del desempeño individual y de equipo estaría ligado a la necesidad de determinar responsabilidades y establecer incentivos, de esta forma su uso se relaciona más con la evaluación del personal y es de carácter interno. No se desprende claramente, cuál es el papel de las evaluaciones de impacto ni cuáles son los mecanismos para integrarla dentro del enfoque administrativo. Presumiblemente, este tipo de evaluaciones, tan cruciales para los programas sociales y educativos, seguirán siendo la tarea de otras organizaciones dentro del sector público. Esto último debido a que tanto del poder ejecutivo como del legislativo, necesitan información técnica y fidedigna que les permita debatir la necesidad de los programas.

Para la década de los noventa, en los Estados Unidos, la actividad evaluativa a nivel federal, se da en un contexto particular en el que existe una fuerte necesidad de decidir en el corto plazo sobre el futuro de los programas en funcionamiento y la casi imposibilidad de crear nuevos programas, dada la actual preocupación por la reducción del déficit fiscal. Esto llevaría a revitalizar la evaluación de programas maduros y de largo alcance para determinar su necesidad, al mismo tiempo que se trataría de poner énfasis en el mejoramiento de aquellos programas que sobrevivan el corte presupuestal. Por lo tanto, el énfasis de la evaluación recaerá en los procedimientos intra-burocráticos y la productividad en detrimento de las evaluaciones de impacto.

En este contexto, es importante mencionar, que una de las diferencias claves es cómo las organizaciones públicas y privadas identifican y sirven a sus “clientes” y establecen los estándares. Para la empresa privada esta es una decisión económica y unívoca, en tanto que para el sector público es una decisión no sólo económica sino política y por lo tanto, cambiante, conflictiva y sujeta a una correlación de fuerzas internas y externas a la organización misma.

Hasta aquí, nuestros comentarios y anotaciones sobre los enfoques predominantes en las actividades evaluativas de los Estados Unidos, los cuales, no han pretendido ser exhaustivos. No hemos agotado las posibilidades de aplicación de los enfoques ni su crítica, así mismo no hemos hecho mención de otros enfoques menos usados. Lo que se buscó resaltar con dicha revisión, es que existen corrientes metodológicas en la evaluación adscritas a enfoques administrativos que por ser más frecuentemente usados y aceptados por el gobierno federal, se han convertido en las metodologías científicas por excelencia al margen de que su uso y abuso dejen mucho que desear en cuanto a sus aportes a la eficiencia de los programas sociales.

⁹² El enfoque es *integral* en la medida que no sólo subsume dentro de su postulados una serie de teorías y prácticas administrativas parciales previamente desarrolladas (administración científica, dinámica de grupos, entrenamiento y desarrollo, teoría de las motivaciones, desarrollo organizacional, sistemas socio-técnicos, cultura organizacional, teoría del liderazgo, planificación estratégica y evaluación) sino que además considera que la calidad se logra reformando constantemente el conjunto de la organización empresarial, esto es, si reforma la manera de hacer las cosas (procedimientos), las actitudes (cultura organizacional) y las estructuras organizacionales.

La tarea evaluativa al estar íntimamente ligada al proceso de investigación social, al cambio social y a la esfera política-estatal, está por ende, inmersa dentro de un debate epistemológico (¿cómo conocer?), filosófico (¿qué es la realidad social?) y político (¿cómo transformar la realidad social y para quién?) de mayor alcance, que no se queda meramente en la determinación de cuál es la mejor técnica o método de investigación social (si cualitativo o cuantitativo; si enfoque de sistemas u otro enfoque).

El uso de técnicas y métodos de investigación social, así como el uso de enfoques administrativos que afectan la evaluación están subordinados a un debate mayor que debe hacer necesariamente referencia específica a la realidad social y política dentro de la cual se desarrolla la tarea evaluativa: actores sociales, estructuras estatales, necesidades sociales, ideologías, fuerzas políticas y la asimilación de determinadas pautas culturales y científicas.

1.1.5 Situación actual de la evaluación.

Como vimos en páginas anteriores, desde el periodo de post-guerra, en los Estados Unidos⁹³, la evaluación de programas sociales y educacionales se ha ido integrando a las estructuras organizativas del aparato estatal y adquiriendo su propia dinámica de desarrollo dentro de los círculos académicos y de gobierno. La evaluación en dicho país y en otros más, ha sido el resultado de un largo proceso de reacomodos del sistema político-administrativo que empezó mucho antes que la evaluación misma. En la actualidad, este campo se ha desarrollado tanto que cuenta con sus propios teóricos, revistas técnicas, conferencias nacionales, centros de investigación y especialidades universitarias. Empero, el interés por los procesos de evaluación, no es un ámbito exclusivo de los países desarrollados, si bien en éstos ha tenido un avance más significativo, lo cierto es que en América Latina, desde hace casi cuatro lustros existe un renovado interés por las técnicas de evaluación aplicadas en el ámbito de los programas sociales.

Este interés desde la perspectiva de José Sulbrandt⁹⁴, obedece a una combinación de diversos factores y circunstancias, entre los que destacan:

- 1) *La aguda crisis social que vive la región caracterizada por el alto porcentaje de su población que vive en la pobreza y el porcentaje que vive bajo la línea de pobreza extrema, vale decir, que sus ingresos no alcanzan para adquirir los alimentos indispensables, las altas tasas de desempleo, la brusca caída de los ingresos reales en gran parte del continente, entre otros rasgos negativos.*
- 2) *Dadas las circunstancias señaladas, una parte muy significativa de la población reclama la realización de proyectos sociales ejerciendo una intensa demanda social, lo que ha obligado a los gobiernos a llevar a cabo, junto a los programas regulares de desarrollo social, vastos programas compensatorios que ayuden a la población más necesitada.*

⁹³ Si bien es cierto, en las páginas anteriores nos centramos en el análisis del proceso que siguió la evaluación en los Estados Unidos, es importante hacer notar que su utilización y desarrollo también se efectuó anticipadamente y/o en forma paralela en otros países desarrollados como Inglaterra, Canadá, Suecia, entre otros.

⁹⁴ Cfr. "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales".

- 3) *El Estado ha debido enfrentar esta amplia demanda de servicios sociales con recursos muy limitados. De hecho, ha estado obligado a realizar un mayor y más importante número de programas y de acciones con menos recursos y, por lo tanto está interesado en la eficiencia e impacto de su gasto social.*

La experiencia latinoamericana de los últimos cincuenta años buscando un modelo de desarrollo adecuado nos ha demostrado que mucho más útil para nuestra realidad es tener en cuenta las diferencias culturales, de sistema político y de desarrollo económico que obviarlas copiando recetas o aceptando lo que está de moda porque es sinónimo de lo moderno. Este tipo de olvido, todavía persiste en algunas esferas académicas y de gobierno en el continente americano, con dañinas repercusiones en la solución de los problemas de desarrollo social y económico. Este olvido hace que en las esferas burocráticas latinoamericanas todavía se esté pensando que la solución a la problemática de la modernización del estado y de la evaluación en particular, pasa por la adopción de las “técnicas más modernas” y las “metodologías más complejas”, sin reflexionar sobre su validez y/o utilidad.⁹⁵

En este sentido, a la luz de la experiencia evaluativa estadounidense, lo más importante es saber diferenciar los contextos en los cuales se da la expansión de la evaluación y con que características se adoptan metodologías y modelos de evaluación. En América Latina el impulso por la evaluación se viene dando dentro del modelo neo-liberal, en tanto que en los Estados Unidos se dio bajo el marco del Estado de Bienestar. En uno, el estado jugó un papel determinante para tratar de inducir el cambio social, no solamente asignando recursos pero también creando organizaciones e infraestructura. Hoy en día, en América Latina, el estado aparece disminuido y sin capacidad de liderazgo, sin recursos, y poco se espera de su actividad y desempeño para solucionar las necesidades sociales.

Sería erróneo equiparar este contexto de pobreza en crecimiento y con los programas sociales disminuidos con una “guerra contra la pobreza” de la década de los 60 en los Estados Unidos por ejemplo. En el contexto estadounidense los programas necesitaban ser evaluados para su generalización o expansión, se buscaba las estrategias más adecuadas para expandir la cobertura. Posteriormente, se trató también de incluir más de una visión para la determinación de los indicadores de eficiencia dentro de lo cual la inclusión de las poblaciones objetivo en el proceso evaluativo aparecía como *sine qua non* de validez para algunos profesionales de la evaluación. Esta perspectiva, aún en debate en los Estados Unidos pero de reconocida importancia, es en sí misma una metodología compleja que expande el papel de los evaluadores y fomenta el escrutinio ciudadano, merece ser revisada cuidadosamente en el actual contexto de la región latinoamericana.

⁹⁵ La asimilación acrítica de formas, modelos y metodologías evaluativas de los países desarrollados, asumiéndolas como técnicas neutras y encasilladas en la dicotomía metodológica cuantitativo-cualitativo, suele resolverse las más de las veces *a priori*, sin tomar en cuenta el objeto de evaluación mismo, o sin tomar en cuenta que los resultados de la evaluación para ser válidos no tienen necesariamente que circunscribirse a una u otra metodología. La falta de comprensión de los alcances y limitaciones de la evaluación por otro lado, se expresa en la identificación de la evaluación con medidas punitivas en vez de asumir la evaluación como un proceso ligado a manejo y mejoramiento de proyectos y programas públicos. Para mayor detalle en este sentido Ver: *Luis Fernández y Zavala*, Evaluación y Estado en América Latina, ubicado en la página web: http://www.iacd.oas.org/Interamer/Interamerhtml/Riverahtml/riv_zav_zav.htm

Actualmente en América Latina, las estrategias de lucha contra la pobreza están sumamente focalizadas y dirigidas a grupos específicos de extrema pobreza. Estas circunstancias estarían determinando el tipo de modelo de evaluación y metodologías a las que se pueden adscribir los estados latinoamericanos. En este orden de ideas, la CEPAL en su trabajo sobre el pacto fiscal, establece una clara conexión entre el macro proceso del desarrollo de América Latina y el micro proceso de la evaluación de los resultados de la gestión pública⁹⁶.

Los investigadores de la CEPAL sugieren que la agenda de la modernización del Estado, la reforma administrativa y la evaluación del desempeño de la gestión pública son pre-requisitos para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible. Conceptualmente, este argumento tiene sentido: la gestión pública es la instancia mediadora entre la implementación de las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implementación en el campo de la administración. El mejoramiento de la gestión pública cobra en este contexto una perspectiva estratégica de consolidación institucional: "...se trata de mejorar la productividad del gasto público, haciendo rendir más y mejor los fondos asignados a las diversas partidas del presupuesto del Estado, de modo que hasta los usuarios de servicios públicos más exigentes y los contribuyentes de impuestos más renuentes encuentren justificada la provisión gubernamental de bienes públicos y demás intervenciones del Estado en la economía"⁹⁷

Así, en América Latina, la función de evaluación de las políticas públicas, incluidas las sociales, se ha ido asentando lentamente en el aparato público como necesidad imperante y como tópico de formación y entrenamiento en el mundo académico y no gubernamental. Esto no significa que el tema de la evaluación de políticas y programas esté resuelto. Por el contrario, el tema se instaló sin seguir un camino explícito, sin consensuar términos básicos, sin reflexionar sobre el qué se evalúa, para quién o quiénes, con qué propósito, en qué momento, con qué estrategias metodológicas, etc. La instalación del tema tampoco ha significado borrar el estigma o fantasma de la evaluación entendida como control y sanción, aunque sin duda, para que los resultados de las evaluaciones tengan efecto, debe existir un sistema de premios y castigos⁹⁸. El más efectivo, en nuestros países, está asociado a las asignaciones presupuestarias.

El fin principal de la evaluación es el aprendizaje respecto de las formas que tiene el Estado en torno a los desafíos sociales que impone el desarrollo: enseñanzas que aporta la experiencia para hacerlo mejor, lograr políticas y programas más efectivos, eficaces, eficientes y sustentables en el tiempo. Si la naturaleza de la evaluación de la gestión en el sector público va más allá de su carácter puramente administrativo, entonces los modelos de evaluación de la gestión pública no pueden ser simplemente aplicaciones mecánicas de los modelos del sector privado. Aunque no se trata de "re-inventar la

⁹⁶ CEPAL (1998) El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. CIMGP (Comité Interministerial de Modernización para la Gestión Pública).

⁹⁷ Ibid. p.262

⁹⁸ Weisner, Eduardo (1999), "Evaluation of plans, programmes, strategies and projects", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Seminario de Alto Nivel de las Funciones Básicas de la Planificación.

rueda”, es importante que las aplicaciones se realicen con una clara conciencia del contexto político, histórico-social y cultural.

Finalmente, la naturaleza misma de las actividades para implementar políticas públicas agrega una dimensión más a la complejidad de la evaluación de la gestión pública. En el sector público, el desempeño ocurre en varios niveles, que van desde el nivel personal (desempeño de los empleados) hasta el nivel de las políticas públicas de tipo nacional (desempeño de las políticas de gobierno), pasando por el nivel de los programas y las organizaciones. Estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión puede ser objeto de evaluación. Cómo hacer esto es, por sí mismo, un problema técnico y político de gran relevancia para la gestión pública.

En la actualidad y de cara al futuro, una forma renovada de entender la evaluación, sería concebirla como un poderoso instrumento para mejorar el desempeño de los programas sociales, como una instancia de aprendizaje que permite diseñar y mejorar esos programas en nuevos ciclos de la política social y, por lo tanto, la considera como una *condición necesaria* para perfeccionar los programas actuales y futuros en esta materia.

Paula R. Bilinsky estima que el progreso que ha registrado la evaluación, en el campo más amplio de los servicios sociales, ha atravesado por varias generaciones que se distinguen entre sí por sus objetivos sociales. “La *primera generación* de esfuerzos de evaluación fue aquella cuyo interés principal consistía en *medir los resultados*, mientras que la *segunda* se concentró en la *descripción* y la *tercera* en el *criterio*”.⁹⁹

Empero, el enfoque más reciente que se ha adoptado frente a la evaluación representa la *cuarta generación de evaluaciones*, y funciona a través de la negociación (con las partes interesadas y entre las mismas), a fin de crear, como producto final, una agenda de negociaciones ulteriores.

La evaluación de la cuarta generación requiere que el proceso se considere permanente y educativo y que se adopten las medidas necesarias para documentarlo lo más ampliamente, haciendo mención a los problemas enfrentados y a la dinámica mediante la cual funciona dicho proceso. Este tipo de información, resulta particularmente importante para los responsables de la formulación de políticas, en las fases planeación, ejecución y evaluación. Además, es importante tomar en consideración el concepto de *conocimiento orientado hacia la acción*. Esto significa, que la información que se genera durante el proceso de evaluación debe resultar de utilidad para los diversos públicos y provenir de la reflexión crítica de éstos.

A fin de que los enfoques de evaluación de la cuarta generación sean exitosos, el proceso de evaluación en su totalidad deberá tornarse mucho más receptivo a la participación de las partes interesadas: los beneficiarios directos y los funcionarios de gobierno.

⁹⁹ Véase “Nuevas orientaciones para la evaluación de la asistencia social para el desarrollo”.

Al examinar la literatura sobre la evaluación de políticas y programas sociales se observa que las preocupaciones se centran en cuestiones teóricas y metodológicas, institucionales y operativas. También se observa que existen diversos modelos de evaluación: proceso, resultado, impacto y satisfacción, así como diferentes técnicas, ya sea cualitativas o cuantitativas.

Quienes se ven concernidos por estas preocupaciones debieran ser, en primer lugar, los ciudadanos que se ven afectados por la implementación de las políticas y programas. Sin embargo, el foco de las evaluaciones sólo recientemente comienza a incluir la preocupación por el juicio ciudadano. En la mayoría de los casos, los actores que participan de las decisiones sobre evaluación son los directivos y autoridades, así como los operadores de las intervenciones y los profesionales de las ciencias sociales que realizan labores de evaluación. Esta comunidad de actores requiere participar de un espacio político, institucional y teórico conocido y compartido con miras a maximizar la capacidad de aprendizaje que deriva de los ejercicios evaluativos.

1.2 Planeación, evaluación y *gestión de los servicios públicos municipales.*

1.2.1 El contexto jurídico de la planeación en los gobiernos municipales.

En México, los municipios deben circunscribirse al Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde es imperativo consultar a la comunidad para generar los planes, y necesario, observar las guías y las bases del Plan Nacional de Desarrollo, y del plan de la entidad federativa correspondiente.

El principio de supremacía constitucional, es el punto de partida del marco jurídico que fundamenta la obligación de los municipios para formular su Plan de Desarrollo. Atendiendo el nivel jerárquico y las atribuciones de cada una de las instancias de gobierno. En la práctica de nuestro federalismo, se observa la conjugación de varios ordenamientos jurídicos que rigen la administración y gestión municipal. De ahí que sea importante contextualizar el marco normativo que regula el diseño y aplicación de las políticas públicas municipales.

El punto de partida es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que definida como el conjunto de normas jurídicas supremas, establece en su artículo 25 la obligación que tiene el Estado (Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal) de conducir y hacer valer la rectoría del desarrollo nacional¹⁰⁰ con el propósito de promover una más equilibrada distribución del ingreso y la riqueza; por ello, *el estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, teniendo también a su cargo el fomento de las actividades que demanda el interés general.*

¹⁰⁰ La rectoría del Estado constituye una parte importante de la planeación en la medida que es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico; es decir, produce, induce y orienta la acción hacia los grandes objetivos de desarrollo; mediante instrumentos que por ley tienen la facultad de ejercer.

La obligación de formular un Plan Nacional de Desarrollo¹⁰¹, se expresa en el artículo 26 de la Constitución Federal, bajo el concepto de la planeación democrática, porque debe llevarse a cabo con la participación de los sectores social y privado. Concretamente, en el ámbito municipal el artículo 115 en su reforma del 23 de diciembre de 1999, fracción V y VI señala que los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano municipal; así como participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia o participar en ellos cuando sean elaborados por la Federación o los estados.¹⁰²

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Artículo 15, establece la posibilidad de que las organizaciones civiles coadyuven en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos; propiciando e integrando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos. Del mismo modo, el Artículo 77 en su fracción VI, señala como obligación del gobernador de la entidad, planear y conducir el desarrollo integral del estado en la esfera de su competencia, establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo

Asimismo, indica que los presidentes municipales deben cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos (Artículo 128 fracción III) y autoriza al estado y a los municipios por conducto de aquél, que para la planeación y ejecución de acciones puedan celebrar convenios con la federación o con otras entidades federativas y sus municipios en diversas materias, con apego a las disposiciones aplicables.

En otro nivel de observancia al marco normativo, el día primero de enero del año dos mil dos, entró en vigor la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios¹⁰³, que vino a derogar los capítulos Primero “De las Disposiciones Generales”, Segundo “De la Planeación del Desarrollo” y Tercero “De los Programas”, del Título Noveno, denominado “De la Planeación y del Presupuesto de Egresos” que comprende de los artículos 284 al 306 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, así como diversas disposiciones que se oponían a dicha Ley.

¹⁰¹ Es nacional porque el sistema es realizado por el Ejecutivo Federal quien faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a ser coordinadora del mismo. Conjuntamente participa el sector paraestatal, los grupos sociales interesados, el Congreso de la Unión, las entidades federativas y los municipios.

¹⁰² Igualmente, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de estos con apego a la ley federal de la materia.

¹⁰³ Para mayor información respecto a la justificación de la iniciativa de esta Ley, puede consultarse la página web del gobierno del Estado de México: <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel>

La iniciativa de ley prevé que la conducción del desarrollo estatal y municipal debe traducirse en acciones concretas de beneficio colectivo, sustentadas en un proceso permanente de planeación, que no se limite a la mera asignación de recursos, sino que reconozca la fijación de objetivos, metas, estrategias, prioridades, responsabilidades y tiempos de ejecución, de igual forma, se fortalece y actualiza el ejercicio de la planeación para el desarrollo, al establecerse en su contenido la presencia del gobierno como concertador de la participación social, reconociendo de principio a fin, la corresponsabilidad de la autoridad estatal con los municipios, asegurando a éstos su participación con pleno respeto a su autonomía.¹⁰⁴

Otro ordenamiento, que entró en vigor el 17 de octubre del 2002, es el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, el cual vino a detallar lo establecido en dicha Ley, y en especial, a precisar la organización y funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, así como regular la participación de los grupos sociales en dicho sistema.

Entre los aspectos relevantes de este Reglamento a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, vale la pena apuntar que:

El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, se conforma por diferentes estructuras de participación, el COPLADEM y sus órganos auxiliares, son los espacios por excelencia donde sociedad y gobierno interactúan para conducir la planeación del desarrollo del Estado, a través de los planes y programas. (Artículo 9).

El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios reconoce como ámbitos de planeación con incidencia en el desarrollo del Estado los siguientes: Federal; Estatal; Sectorial; Regional y Municipal. (Artículo 10).

El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios contará con una estructura técnico-administrativa de apoyo a través de las unidades de información, planeación, programación y evaluación y/o los órganos o servidores públicos que lleven a cabo estas funciones de acuerdo con las facultades que se establecen en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley. (Artículo 11).

Es precisamente el artículo 20, donde puntualmente se delimitan las funciones de los Ayuntamientos, las unidades administrativas o servidores públicos que realicen las tareas de información, planeación, programación y evaluación, siendo éstas las siguientes:

¹⁰⁴ Así, al verse involucrados en forma conjunta el Gobierno del Estado de México y los gobiernos municipales, se fortalece la unidad estatal con base en su heterogeneidad y diversidad locales, logrando así que las propuestas y acciones de los dos órdenes de gobierno sean una expresión de congruencia entre las políticas económica y social, propiciando un entorno en el cual se generen mejores niveles de vida para los mexiquenses. Muestra de esta realidad es la coautoría de los representantes de los gobiernos municipales de la entidad en la formulación, integración y redacción de la presente iniciativa, así como su activa participación en el marco de un sistema federalista, en el cual, se da pauta al quehacer cotidiano y se exalta la responsabilidad política y administrativa de la que han emanado el encuentro y consenso en beneficio de la sociedad mexiquense. Prevé la elaboración de programas sectoriales, regionales y especiales para la ejecución e integración de los planes de desarrollo, sustituyendo con ello la utilización de programas institucionales que han venido integrándose a los programas sectoriales, por lo que se hace innecesaria su inclusión. Señala el ajuste de los programas derivados del Plan de Desarrollo del Estado de México o de los planes de desarrollo municipales, con motivo del inicio de un periodo constitucional federal y de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo. Propone que los objetivos y estrategias de los planes deban ser revisados periódicamente y considerados en la elaboración de los planes del siguiente periodo constitucional de gobierno, con lo que se asegurará la consecución de los objetivos. Ibid.

I. En materia de planeación:

- a) Coordinar conjuntamente con el COPLADEMUN la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y los Programas que de él se deriven;
- b) Participar en la elaboración de los programas regionales en los cuales esté involucrado el Municipio;
- c) Elaborar en coordinación con la Tesorería el proyecto de presupuesto por programas, asegurando en todo momento la congruencia con los objetivos y metas establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal;
- d) Elaborar en su caso, las propuestas de reconducción y/o actualización del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas anuales que conforman su presupuesto por programas;
- e) Actualizar y dar seguimiento a la cartera potencial de proyectos definida en el Plan de Desarrollo Municipal;
- f) Verificar de manera permanente la congruencia del Plan y los programas con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo; y
- g) Asesorar a los miembros del COPLADEMUN en las tareas de planeación que estos llevan a cabo.

II. En materia de información:

- a) Llevar a cabo las acciones inherentes a la recopilación, integración, análisis, generación y custodia de la información estadística básica, geográfica y aquella generada por las distintas unidades administrativas del Ayuntamiento, que sea del ámbito de su competencia;
- b) Ser el canal único de información para la planeación entre el Ayuntamiento y las dependencias Federales y Estatales, así como, otros tipos de usuarios que la requieran;
- c) Proporcionar con oportunidad la información que le sea solicitada por las dependencias y organismos que integran la Administración Municipal para apoyar sus procesos internos, así como, para la toma de decisiones; y
- d) Asegurar que los documentos evaluatorios de la gestión pública del municipio sean presentados con oportunidad y contengan la suficiencia y congruencia debida en la información, para lograr en ellos un alto grado de confiabilidad.

III. En materia de programación:

- a) Promover y verificar que los programas, proyectos y acciones que deban integrarse al proyecto de presupuesto por programas, guarden total vinculación y congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas; y

b) Definir las estrategias que darán viabilidad al cumplimiento de los objetivos y las metas planteadas en los programas que se derivan del Plan de Desarrollo Municipal, así como en los programas regionales en donde participe el municipio.

IV. En materia de presupuestación:

a) Integrar en coordinación con la Tesorería, las dependencias y organismos que conforman la Administración Pública Municipal, el proyecto de presupuesto por programas;

b) Verificar y validar la calendarización anual para el ejercicio de los recursos autorizados para la ejecución de los programas y proyectos en el año fiscal que corresponda;

c) Verificar, en coordinación con la Contraloría Interna, que la asignación y ejercicio de los recursos se lleve a cabo en alcance de los objetivos, metas y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y los programas autorizados; y

d) Informar a la Contraloría Interna cuando se detecte alguna acción u omisión que contravenga lo dispuesto en la Ley o en este Reglamento en materia de presupuestación.

V. En materia de seguimiento y control:

a) Dar seguimiento en coordinación con la Tesorería al avance del ejercicio presupuestal y al cumplimiento de las metas establecidas en el programa anual autorizado;

b) Consolidar conjuntamente con la Tesorería el informe mensual de avance del ejercicio de los recursos financieros que debe ser enviado a la Contaduría General de Glosa;

c) Vigilar y promover que las actividades de planeación que realizan las dependencias y organismos de la Administración Pública del Municipio, se conduzcan conforme lo dispone la Ley, este Reglamento, otros ordenamientos, y la normatividad administrativa vigente para alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal y los programas autorizados; y

d) Notificar a la Contraloría Interna las desviaciones detectadas en el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como en el ejercicio de los recursos asociados en los programas.

VI. En materia de evaluación:

a) Diseñar, instrumentar e implantar un sistema de evaluación y seguimiento que permita medir el desempeño de la Administración Pública Municipal, en términos de los resultados obtenidos en el logro de sus objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y en los programas de mediano y corto plazo;

b) Integrar y reportar al Presidente Municipal y al Cabildo, con la periodicidad que este determine, el informe del comportamiento de los principales indicadores definidos en el Plan de Desarrollo Municipal, así como el avance programático y presupuestal de las metas contenidas en el programa anual;

- c)** Integrar en coordinación con las dependencias y organismos que integran la Administración Pública del Municipio, el informe anual de ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, el cual deberá ser enviado a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura Local en forma anexa a la cuenta de la Hacienda Pública del Municipio;
- d)** Elaborar el dictamen de reconducción de la estrategia de desarrollo del Municipio cuando se actualicen los programas y generen elementos para fundamentar la cancelación, modificación o adecuación de programas y proyectos de acuerdo a lo establecido en los artículos 24 y 38 de la Ley; y
- e)** Participar en la integración de los informes de Gobierno que anualmente rinde el Presidente Municipal ante el Cabildo.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, señala que las dependencias del Ejecutivo deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas y restricciones que establezca el gobierno del estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno (Artículo 13); además de establecer que corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación, la elaboración y propuestas al Ejecutivo de cualquier disposición general que se requiera para la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica; la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del gobierno con los de la administración pública federal y la de los municipios de la entidad, promoviendo la participación de los sectores social y privado.¹⁰⁵

En cumplimiento al orden jerárquico, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, si bien tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal; también contempla disposiciones específicas sobre la planeación, que en términos generales se refieren a la forma como el municipio controlará y vigilará, coordinada y concurrentemente con el gobierno del estado, la utilización del suelo en su jurisdicción territorial, en los términos de la ley de la materia y los planes de desarrollo correspondiente (Artículo 12).

En forma enunciativa, es conveniente destacar la obligación de que el presidente municipal informe cada año, así como al término de su gestión, lo realizado respecto al plan municipal (artículos 17 y 18); la obligación del Ayuntamiento de formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipales y los programas correspondientes y coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales (artículo 31 fracciones XXI y XXXIII); la responsabilidad en que incurren los ayuntamientos y sus miembros en caso de ejecutar planes y programas distintos a los autorizados o violen los términos del mismo (artículos 44 fracción I y 46 fracción IV); el papel de las autoridades auxiliares del ayuntamiento y la opinión de los Consejos de Participación Ciudadana respecto de los planes y programas municipales (artículos 57 fracción I inciso b, 69 fracción I inciso b, y 72); las comisiones del ayuntamiento que coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación (artículo 70); la conformación sin demérito de lo anterior, de una Comisión de Planeación para el

¹⁰⁵ Asimismo, y cumpliendo sus tareas de área especializada, la Secretaría de Finanzas y Planeación debe prestar a los municipios, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico y social; a la vez de asesorar al gobernador en la elaboración de los convenios que celebre el gobierno local en materia de planeación, programación, supervisión y evaluación del desarrollo de la entidad (artículo 24 fracciones I, XX y XXIX).

Desarrollo Municipal (artículos 82 al 85); el papel de las dependencias administrativas en cuanto al logro de los objetivos del Plan (artículo 88) y los objetivos, contenidos y formalidades que debe tener la elaboración y formulación del Plan de Desarrollo Municipal (artículos 114 al 122).

Hoy en día, a partir de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999, el municipio tiene una capacidad legal y un papel formal que le exige contar con una mayor y real capacidad.

Para dar respuesta adecuada a la satisfacción de las actividades importantes provenientes de su nuevo protagonismo, los gobiernos tienen en la planeación, una función activa e importante para dar sentido y coherencia a las actividades del gobierno, no sólo plasmando intencionalidad, sino sirviendo de guía para priorizar actividades. Tradicionalmente, el sentido otorgado a la planeación se ha orientado a racionalizar la actuación de las organizaciones, buscando la eficiencia y el logro de objetivos de manera eficaz, a través de un proceso mediante el cual se establecen pautas de conducción.

Este proceso en el ámbito municipal, está constituido por diversas etapas, siendo las más comunes la formulación del plan¹⁰⁶, la instrumentación, la evaluación y el control. En nuestro trabajo de investigación, nos interesa analizar, lo relativo a la etapa de evaluación, siendo importante precisar que, por los objetivos que nos hemos planteado, concebimos que las actividades de evaluación cumplen distintos propósitos durante el proceso de planeación, entre los cuales vale destacar:

- Estimación y análisis de las opciones de actuación
- Detección de oportunidades y amenazas
- Reducción de incertidumbre
- Reflexión sobre el futuro de la organización
- Estimular las actividades de control y seguimiento
- Otorgar marcos de referencia para la decisión
- Especificar los factores básicos de actuación
- Estimular la comunicación
- Informar acerca de la toma de decisiones
- Indicar si se cumplió con las metas establecidas
- Identificar las causas de éxito o fracaso
- Señalar las necesidades o deficiencias que se han manifestado continuamente
- Revelar eficiencias e ineficiencias

Desde nuestra perspectiva, la evaluación, no ocupa una posición exclusiva en el ciclo de la planeación, puesto que para resultar totalmente útil, oportuna y eficaz, debe considerarse tanto en las etapas iniciales como en el curso de la ejecución y conclusión de las actividades del gobierno. De hecho, creemos que *lo realmente fundamental es la utilización de los resultados de la evaluación*, aspecto que ha cobrado cada vez mayor importancia en las discusiones que se han sostenido recientemente en esta materia.

¹⁰⁶ El proceso de formulación, desde la perspectiva de Mejía Lira, presenta tres etapas secuenciales: el diagnóstico, el pronóstico y la imagen objetivo. Cfr. "La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales (la experiencia mexicana), en, *Revista Gestión y Política Pública*, México, CIDE, segundo semestre de 1992, Vol. I, núm.1.

Paula R. Bilinsky¹⁰⁷, retomando los planteamientos de connotados estudiosos de la evaluación como Weiss y Patton, sugiere centrar la atención casi exclusivamente en la manera en que las partes interesadas, principalmente los responsables de la formulación de políticas, emplean la información que arroja la evaluación. Las partes pueden utilizar la información en forma instrumental e instructiva.¹⁰⁸

1.2.2 El contexto político en el proceso de planeación y evaluación municipal

El proceso de democratización y alternancia política, que se ha venido desarrollando en los últimos años en nuestro país, ha tenido en el ámbito municipal, un punto de especial interés, toda vez que la competencia política y la disputa por los espacios de representación de la ciudadanía a través de las sindicaturas, regidurías, diputaciones locales y por supuesto las presidencias municipales, ha impactado en la nueva geografía político-electoral que tiene el país.

Derivado de lo anterior, algunos gobiernos municipales (principalmente por su capacidad económica y administrativa) han venido tomando cada vez más iniciativas para promover el desarrollo económico, urbano, social y cultural dentro de su ámbito local. Para lo cual, se han visto en la imperiosa necesidad de aprender a elaborar, conjuntamente con su comunidad, planes efectivos que conviertan sus recursos humanos y naturales en riquezas reales.

El plan municipal de desarrollo puede ser, un instrumento muy valioso para el gobierno y la administración local. Pero también, puede convertirse en una camisa de fuerza que impida corregir sobre la marcha las políticas que dejan de funcionar. El plan de desarrollo municipal, es el vínculo entre las demandas de los diferentes grupos sociales y la oferta del gobierno municipal (determinada en gran parte por la oferta del gobierno estatal y del gobierno federal). El plan define prioridades escalonadas en el tiempo, pero también, señala la orientación del desarrollo. A su vez, las prioridades son el resultado del conflicto de intereses de los diferentes grupos sociales. Así, el plan, es el reflejo de la correlación de fuerzas que existen en un momento dado en la sociedad municipal. Privilegia a unos, desfavorece a otros. Por eso, *el plan es siempre un plan político*.¹⁰⁹

La planeación, concebida como una sucesión rigurosa de actividades en el tiempo para obtener un mayor provecho de los recursos, resulta ser un mito. Concebir a la planeación como una línea recta y progresiva, sin rupturas, es concebir una ilusión. Para un gobierno municipal, el riesgo de fracasar con un plan lineal es muy alto. El plan municipal de desarrollo puede ser un instrumento de gobierno muy valioso. A través del plan el ayuntamiento, y especialmente el presidente municipal, pueden generar los consensos entre los diferentes sectores sociales en lo que se refiere a *las finalidades* y metas del municipio.

¹⁰⁷ Cfr. "Nuevas orientaciones para la evaluación de la asistencia social para el desarrollo", en, El rediseño del Estado (una perspectiva internacional), Bernardo Kliksberg (compilador), FCE- INAP, México, 1994.

¹⁰⁸ El uso instrumental se refiere a los cambios concretos que se han introducido en los programas o proyectos específicos como resultado de la evaluación. Por su parte, el uso ilustrativo, se refiere, al empleo (generalmente por parte de las autoridades responsables de la formulación de políticas) de la información que arroja la evaluación para entender los problemas de manera general, y el *almacenamiento* de tal información por parte de una persona para aplicarla a la toma de decisiones en el futuro.

¹⁰⁹ Véase Olmedo Carranza, Raúl, "La planeación municipal, interés de la administración pública".

Desde que el ayuntamiento convoca a la ciudadanía a participar con sus opiniones en la formulación del plan se desencadena un *proceso político*, para generar los consensos (acuerdos por encima de los desacuerdos) que legitimarán la actividad del ayuntamiento. Los conflictos de intereses se van superando a través de la elaboración del plan, el cual en teoría debería ir incorporando los compromisos derivados de la correlación de fuerzas del momento. Por eso, el plan municipal de desarrollo es un *instrumento político*, cuya lógica refleja los resultados de las negociaciones entre los intereses conflictivos de los diversos sectores de la sociedad municipal. La lógica del plan no es una lógica científica ni académica sino una lógica política, es decir, una lógica de la correlación de fuerzas. En esa medida, el plan que el ayuntamiento elabora en el inicio de su gestión, (y que refleja la correlación de las fuerzas en ese momento) puede llegar a contradecirse con las acciones del gobierno municipal al año siguiente, debido a que la correlación de fuerzas ya cambió. El plan escrito queda entonces desfasado de la realidad.

Mucho se habla de la utilidad de los planes municipales de desarrollo y de la necesidad de que cada ayuntamiento elabore su plan con la participación de la ciudadanía. Sin embargo, la realidad es que, en México la planeación se ha quedado en buenos deseos y se ha convertido en un instrumento de tipo político, a través del cual se establecen las intenciones y prioridades del gobierno con las que se intenta dar esperanzas a la sociedad. Los planes municipales de desarrollo, pensados como un programa de acciones calendarizadas a tres años, que es lo que dura normalmente un periodo de gobierno municipal, se enfrentan a numerosos problemas que pueden afectar su cumplimiento. Mencionaremos sólo algunos de ellos.

Cuando un gobierno municipal deriva de un partido de oposición al gobierno estatal o al gobierno Federal, la pluralidad política rompe la armonía que pretende la ley de planeación, la cual supone que el plan nacional, los planes estatales y los planes municipales se complementan entre sí de manera congruente. Pero ocurre que, precisamente, *el plan refleja las prioridades de un gobierno*. Y si el gobierno municipal es de oposición al gobierno estatal o al gobierno federal, entonces las prioridades serán diferentes.¹¹⁰

Los gobiernos federal y estatal duran seis años, mientras que el período municipal dura tres años. De pronto, en un municipio gobernado por miembros de un determinado partido político, las elecciones dan el triunfo a un partido de oposición, el cual reflejará en el nuevo plan municipal otras prioridades. Tiende, entonces, a romperse la armonía con el plan estatal. Lo que es más, la experiencia demuestra que aun siendo del mismo partido, cuando cambian los ayuntamientos cambian las prioridades. Lo mismo podemos decir del gobierno estatal respecto del gobierno federal. En otros casos, las elecciones para el gobierno estatal no coinciden en el tiempo con las elecciones municipales. En este desfase el gobierno estatal intentará imponer su orientación y sus prioridades a los gobiernos municipales, rompiendo la continuidad del plan municipal.

¹¹⁰ “Si las prioridades fueran idénticas pertenecerían al mismo partido. En otras palabras, el creciente *pluralismo político* tiende a romper la “congruencia” y “armonía” de prioridades en los planes, estatales, municipales y en el plan nacional. Además, las prioridades para cada tipo de municipio cambian de acuerdo a su conformación urbana o rural”. Ibid

Aunque el cambio de gobierno en un municipio no quisiese alterar la continuidad de los planes, el personal de la administración pública municipal tiene demasiada inestabilidad (renovación o falta de continuidad), pues no existe un servicio civil de carrera, es decir, no hay funcionarios de base, permanentes. Los que los sustituyen tienen que aprehender casi de cero. A lo anterior, se suma el problema de los trabajadores sindicalizados y en consecuencia los intereses que representa su líder sindical, derivados por supuesto de un vínculo político partidista. Todo ello, quiere decir que tanto el plan nacional de desarrollo como los planes estatales y municipales se ven cada vez más alterados por los acontecimientos económicos y en especial los de tipo político que, están enmarcados en un contexto de creciente alternancia y pluralismo de partidos políticos y de gobiernos.

1.2.3 El papel de la participación ciudadana en el ámbito municipal.¹¹¹

Para entender la participación ciudadana, la noción de ciudadano, es fundamental, ya que en su calidad de sujeto activo de la sociedad, dispone de la capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes; además de tener la capacidad de organizarse en defensa de sus derechos, para ser escuchado por el gobierno y, en fin, para influir en los rumbos y direcciones de la vida cívica y política.¹¹²

Existen diversos usos del concepto de participación ciudadana, sin embargo, en una primera aproximación podemos señalar que, ésta indica el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad. De ahí que, la participación no se manifieste en forma homogénea entre los hombres, y que pueda ser individual y/o colectiva y que como proceso humano esté presente en todos los ámbitos de la vida.

En este sentido, la participación puede entenderse como el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos y organizaciones sociales. Todos ellos, con una convergencia de actuación en un punto o zona determinados y atendiendo un principio que se basa en la enorme posibilidad de la armonización, definiéndose en términos de cooperación y consenso, más que en el conflicto y la confrontación. Mediante estrategias basadas en órganos consultivos, procedimientos de consulta, procesos de concertación y mecanismos de negociación que pueden favorecer ampliamente los niveles de bienestar social en las comunidades.¹¹³

¹¹¹ Un análisis respecto al papel positivo de la participación ciudadana en los gobiernos locales, se puede encontrar en: Aguilar Rodríguez, David, *La participación ciudadana en el ámbito municipal –una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones públicas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, División de Estudios de Posgrado, Tesis de Maestría, 1998.

¹¹² “La participación ciudadana orientada a fomentar la convicción y el espíritu cívico tiene como propósito participar, cooperar y compartir responsabilidades en todo aquello que se relaciona con las insuficiencias, deficiencias, necesidades o carencias de la vida pública. Es un tipo de participación que no es *pro- estatal* ni *pro-paraestatal* o *pro-gubernamental*, sino que es diferente a lo estatal y gubernamental, ya que se sustenta en Organizaciones no Gubernamentales (ONGS). De ahí que la participación cívica se haya convertido en los últimos años en una confluencia de energías que transforman la vida social, lo cual obliga a que la administración pública sea reformada para que responda con más capacidades a los imperativos de gobernar bien a la sociedad”(…) “La participación ciudadana orientada a la política, se refiere a aquellos sectores o grupos interesados en la búsqueda, conquista y retención del poder a través del los partidos políticos y la contienda electoral para acceder a los parlamentos o a la dirección del gobierno. Es una participación donde la ideología, las estrategias de acción y la cultura política son los elementos que orientan la toma de poder” Uvalle Berrones, Ricardo, “El mundo actual de la ciudadanía... p.120

¹¹³ Mejía Lira, José, “Propuesta para el mejoramiento de los servicios públicos”, p. 262.

Para Nuria Cunill, la participación ciudadana “se refiere siempre a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales”.¹¹⁴ Esta definición, llama la atención por la diferenciación que hace del ciudadano individual como sujeto que tiene derechos y obligaciones que sólo puede materializar en un ámbito colectivo-público, ya que la organización siempre supone la participación de más de uno, pues ésta inexorablemente será la suma o resta de voluntades colectivas. Al respecto, conviene precisar que para esta autora, el concepto de participación (sin adjetivar) implica que se está *tomando parte*, y que para el caso de la participación ciudadana ésta supone que los individuos en tanto *ciudadanos* toman parte en alguna actividad pública. Por ello, en principio tres categorías quedarían excluidas de la problemática específica de la participación ciudadana¹¹⁵ :

a) *La participación social*, ya que ésta se refiere a los fenómenos de agrupación (estado o situación de pertenencia) de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales, de ahí que la diferencia con la participación ciudadana estriba en que la primera los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales;

b) *La participación comunitaria*, que en forma similar a la participación social no implica necesariamente actuar con el Estado, dado que si bien ésta tradicionalmente supone cercanía con el Estado bajo un impulso fundamentalmente de corte asistencial, las acciones (vinculadas a cuestiones inmediatas) normalmente las realizan y ejecutan los propios ciudadanos; y

c) *Experiencias autónomas de la sociedad civil*, pues si bien es cierto que recientemente han aparecido movimientos sociales de reivindicación con ideas de autogobierno, y experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven bajo su propio seno, éstas tampoco pueden ser entendidas bajo el concepto de participación ciudadana, ya que en los casos antes descritos la “autonomía” es ilusión, en la medida en que ésta por definición implica la intervención de un sólo sujeto social, y como sabemos la participación y lo comunitario implica al menos la intervención de dos sujetos.

La participación, entendida como la intervención ciudadana en actividades públicas, permite apuntar que el concepto de participación se refiere a forma en que las personas que integran las comunidades se organizan con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes tales como desarrollo y bienestar; tiene como base al individuo, los grupos y las comunidades más vulnerables con el objeto de incorporar soluciones factibles y eficaces que, fundadas en un sistema y en acciones programadas, concreten actividades promocionales, preventivas, correctivas o rehabilitatorias dirigidas a elevar el nivel de la calidad de vida de la población, evitando que existan factores generadores de pobreza.

Lo anterior significa, que los procesos de participación se sustentan en la convivencia del hombre, en el espacio físico y geográfico que comparte con otros individuos y sobre todo que la participación constituye el medio a través del cual las colectividades puede acceder a una etapa de crecimiento y mejoramiento constante en su forma de vida, pues en la idea de desarrollo va implícito el propósito de los individuos por superar los rezagos, resolver los problemas que comparten y alcanzar un objetivo en común.

¹¹⁴ Cunill, Nuria, *Participación Ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

¹¹⁵ Véase *La Participación Ciudadana* (Serie Antologías), México, coeditado por el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” y la Fundación Friedrich Ebert (representación en México), 1996, pp. 69-76

Tratar lo relativo al tema de la participación ciudadana, implica reconocer que en la democracia moderna hay formas de complementación y expresión que dan vigor a los sistemas de gobierno y la participación ciudadana constituye una opción que permite acercar el gobierno a los propios ciudadanos para fortalecer su representación e intervención en los asuntos de orden común, pues en la medida en que la ciudadanía se informa, interesa y toma parte en el destino que tiene que compartir, se manifiesta la voluntad del gobierno y la administración pública como entes receptivos y abiertos a los valores y la dinámica de la vida pública.¹¹⁶

Esta visión positiva de la participación ciudadana, la vincula por una parte, con el fortalecimiento de las instituciones públicas y por otra, la ubica como un medio a través del cual la representación de los ciudadanos adquiere vigor, en la medida en que tienen acceso a tomar parte en la atención de los problemas y asuntos públicos que los afectan. Asimismo, dicho enfoque percibe que en la medida en que el poder público es abierto y receptivo podrá alentar la organización, iniciativa e intervención de los ciudadanos para sumar los esfuerzos de ambos.

La participación ciudadana, es la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento¹¹⁷. Como se puede observar, la anterior definición incorpora una serie de elementos, que permiten dar cuenta en primera instancia que la participación en el ámbito municipal alude a la elección que realiza un grupo de personas (organizadas) con el objeto de colaborar en la solución de su problemática y necesidades comunes.

Es decir, bajo esta visión se concibe a la sociedad como el *sujeto activo y corresponsable* en la atención de los asuntos del gobierno. Sugiere el abandono de posturas paternalistas por parte del gobierno, puesto que abre la posibilidad de que la iniciativa y el vigor de los ciudadanos constituyan un elemento complementario y auxiliar para la autoridad. Además de que reconoce y alienta por una parte el derecho de la ciudadanía para expresarse (mediante sus propuestas e iniciativas) y por otra sugiere la necesidad de una sociedad informada a través del conocimiento no sólo de sus derechos sino también de sus obligaciones. Para finalmente otorgar a la organización ciudadana la *posibilidad real de tomar parte*, es decir, *participar* en la etapa medular de los procesos de gobierno: la toma de decisiones.

Así, el concepto de *participación ciudadana* puede entenderse en esencia como *un derecho de los ciudadanos y un método para conocer, evaluar y diagnosticar lo que quiere la gente*, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de actividades, para hacer posible la creatividad social, que supone aceptarse mutuamente, defender algunos objetivos comunes, pero también asumir las diferencias y hasta las contradicciones, como hechos naturales y generadores de vida.

¹¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, "El mundo actual de la ciudadanía... p. 118.

¹¹⁷ INAP, La participación comunitaria municipal, p. 4

Como se puede observar, aquí la participación aparece como instrumento (en positivo) al servicio del poder público que le permite obtener información real de lo que requiere el cuerpo social, pero además se intuye que también se ve a la participación como medio, es decir como la forma o el camino por el cual la gente puede tomar parte y cooperar (no sólo opinando sino interviniendo directamente) en aquellos asuntos que son de su interés y le afectan.

Con lo expuesto hasta aquí, podemos apuntar que la participación ciudadana en el ámbito municipal, constituye un elemento indispensable para los procesos de planeación gubernamental y en especial para el desarrollo de las comunidades, representando un derecho del individuo y un deber de la sociedad, que se relaciona con la organización y el trabajo colectivo de un grupo de individuos que comparten un espacio físico en común, con objetivos *individuales semejantes* que los impulsan voluntariamente a compartir esfuerzos, compromisos, anhelos y problemas con otros miembros de la comunidad. Como actividad organizada, racional y consciente de un grupo social, la participación ciudadana favorece la posibilidad de expresar iniciativas, necesidades o demandas, defender intereses y valores comunes, alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos, y en especial poder influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno.

De ahí, la importancia de que el poder público la conciba como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados¹¹⁸ y que vean en ella *una forma de vida y sustento de la democracia*. Un ejercicio colectivo de los individuos por organizar sus vidas como *sujetos activos*, el encuentro armonioso de las organizaciones sociales (gubernamentales o no), instancias administrativas, instituciones políticas y representativas.

1.2.4 Lo urbano y los servicios públicos municipales.

En nuestros días, lo *urbano* es una idea que cotidianamente utilizamos en la sociedad contemporánea, para designar aquellas áreas o espacios relacionados con la ciudad, o bien, para hacer referencia a un tipo de sociedad, e incluso a una *forma de vida*, que pensamos o concebimos diametralmente opuesta a lo rural.¹¹⁹

Sobre el particular, hace treinta años, Manuel Castells, es su clásica obra *la question urbaine*, precisaba que esta noción de lo urbano (opuesta a lo rural), pertenece a la dicotomía ideológica *sociedad tradicional versus sociedad moderna*, indicando que esta se refiere a cierta heterogeneidad social y funcional, sin poderla definir más por su alejamiento, mayor o menor, de la sociedad moderna.

¹¹⁸ "Ello permite que el gobierno y la administración pública no antagonicen con el caudal de energías ciudadanas que también desean ocuparse de la atención de los problemas públicos, pues es evidente que la complejidad de éstos no puede encararse únicamente con la propia administración pública, sino que es indispensable dar cabida a la iniciativa ciudadana para sumar esfuerzos y aprovechar mejor los recursos escasos. Cuando la administración pública formaliza la participación ciudadana, responde mejor a los reclamos públicos, ensancha las expresiones de la representación social y evita distanciamientos o divorcios que dañan su credibilidad". Uvalle Berrones, Ricardo, "El mundo actual de la ciudadanía, ... p. 119.

¹¹⁹ La idea de lo rural se "identifica generalmente, con una población distribuida en un patrón de pequeños asentamientos dispersos y una baja relación entre el número de habitantes y la superficie que ocupan; el predominio de actividades primarias, es decir, agropecuarias, forestales, mineras, pesqueras y de caza; y en términos generales, bajos niveles de bienestar y desfavorables condiciones de vida, éstas dos últimas características suelen asociarse, principalmente, a realidades existentes en países de menor desarrollo". CONAPO, Evolución de las ciudades en México 1900-1990, México, Consejo Nacional de Población, 1994, p. 4.

Por lo anterior, la distinción entre ciudad y campo implica, según Castells el problema de la diferenciación de las formas espaciales de la organización social, por lo que esta diferenciación no se reduce ni a una dicotomía ni a una evolución continua, como da por su puesto el evolucionismo natural, incapaz de comprender estas formas espaciales como productos de una estructura y procesos sociales. De ahí, que el autor, sugiera que la imposibilidad de encontrar un criterio empírico de definición de lo urbano no es más que la expresión de una vaguedad teórica. Esto es, “una imprecisión ideológicamente necesaria para connotar, a través de una organización material, el mito de la modernidad”.¹²⁰

Esta idea de lo urbano a la que aludimos cotidianamente, le asignamos un valor cargado con cierta dosis de imprecisión, a tal grado que lo utilizamos erróneamente como sinónimo de conceptos (ciertamente parecidos) como *urbanización* y *urbanismo*, o bien, lo utilizamos para adjetivar a la idea de *desarrollo*.

Como punto de partida, conviene precisar, que el concepto de *urbanización* se refiere propiamente a un proceso de concentración de la población a través de la multiplicación de los puntos de concentración y el incremento en el tamaño de la concentración individual, esto es un proceso de concentración de población en virtud del cual aumenta la proporción de la población urbana, con relación a la población total de un territorio.¹²¹

Dicho de otra forma, la urbanización, es el proceso, a través del cual las personas se concentran en el espacio territorial para satisfacer de mejor manera sus crecientes necesidades. La urbanización, es a su vez, el resultado y la causa de gran parte de los fenómenos que ocurren alrededor de la sociedad, a la cual afectan no sólo en aspectos de tipo cuantitativo, sino también cualitativos.¹²²

Por su parte, el término de *urbanismo*, se aplica a la disciplina que se encarga de la organización del medio físico para la vida de los hombres y de las sociedades que forman; de la organización de estas ciudades, localizadas en un territorio y en el espacio natural geográfico; de la repartición de los grupos humanos, según diferencias cuantitativas y cualitativas, y de sus actividades culturales y materiales.¹²³

Para entender mejor el fenómeno urbano, es necesario precisar algunos conceptos y, a partir de ahí, centrarnos en el análisis del desarrollo urbano y su compleja relación con los servicios públicos.

Localidad rural. Se caracteriza por tener pequeños asentamientos humanos dispersos y el predominio de actividades agropecuarias, forestales, mineras y pesqueras. En términos sociales, su población tiene bajos niveles de bienestar y precarias condiciones de vida.

¹²⁰ Castells, Manuel, La cuestión Urbana, México, Siglo XXI, 1976.

¹²¹ SAHOP, Glosario de Términos sobre Asentamiento Humanos, México, 1978, p. 149.

¹²² En la vida económica, social, política y ecológica del mundo, este *proceso de urbanización*, constituye una de las características de mayor trascendencia, ya que modifica constantemente la forma de vida en sociedad, así como el ambiente natural y artificial en que vive el hombre. Se puede decir que no hay país que no presente en mayor o menor grado algunas manifestaciones de este fenómeno. Sus características son particularmente graves en los países menos desarrollados, donde las grandes ciudades crecen a un ritmo acelerado, que es producto no tanto del crecimiento natural, sino de los movimientos migratorios de la población rural motivados por las fuertes disparidades de desarrollo que existen entre en campo y la ciudad, y entre las regiones.

¹²³ Ibid.

Localidades urbanas. Son conocidas como ciudades¹²⁴, y se caracterizan por ser “un espacio geográfico creado y transformado por el hombre; con una alta concentración de población socialmente heterogénea, que radica de manera permanente; que tiene construcciones contiguas y continuas; en el cual se generan funciones de producción, transformación, distribución, consumo, gobierno y residencia; donde existen servicios, infraestructura y equipamiento destinados a satisfacer las necesidades sociales y a elevar las condiciones de vida de la población”.¹²⁵

Localidades mixtas. Son los centros de población que presentan características tanto de la localidad rural como de la urbana. Por tal motivo, también se consideran *localidades en transición*. En los casos en que todavía predomina lo rural sobre lo urbano, se les llama localidad *mixta-rural*; y cuando predomina lo urbano sobre lo rural, se denominan *mixta-urbana*.

Adicionalmente, existen conceptos de gran uso en la terminología urbana que no se refieren a la cantidad de habitantes, sino a la influencia que ciertas ciudades ejercen con relación a otros centros de población, tales como: área urbana, zona metropolitana, conurbación, metrópolis, megalópolis y desarrollo urbano.

Área urbana. Para Luis Unikel, comprende “la ciudad misma, más el área contigua edificada, habitada con usos de suelo de naturaleza no agrícola y que, partiendo de un núcleo, presenta continuidad física en todas las direcciones hasta que sea interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no urbano como bosques, sembradíos o cuerpos de agua”.¹²⁶

Zona Metropolitana. Se forma por “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta, que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa constante e intensa con la ciudad central, y viceversa”.¹²⁷

Conurbación. De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, es el fenómeno que se presenta “cuando dos o más centros de población formen.... o tiendan a formar una continuidad física y demográfica... (Independientemente de que pertenezcan a diferentes municipios o entidades federativas)”.¹²⁸

¹²⁴ Para Bravo Anguiano, en la práctica, la ciudad se puede definir según el enfoque que se quiera dar; con un enfoque económico, se hace énfasis en las características y dimensiones de las actividades que se llevan a cabo en los sectores industrial y de servicios y a la especialización de su mercado de trabajo; si se quisiera definir desde el punto de vista sociológico, se toma en cuenta el modo de vida de sus habitantes y las relaciones que se establecen entre las clases y grupos sociales; si se considera el aspecto urbanístico, se analizan las características de dotación de infraestructura, equipamiento, servicios públicos, su espacio abierto y construido; y desde el punto de vista político, se considera la administración pública y la gobernabilidad de la ciudad. “El papel de BANOBRAS en el nuevo proceso de urbanización en México”.

¹²⁵ Consejo Nacional de Población (CONAPO), Evolución de las ciudades en México 1900-1990, p. 5

¹²⁶ Este término erróneamente se conoce como mancha urbana, pero en los países menos desarrollados, el área suburbana o suburbio se localiza en los límites del área urbana y carece de servicios básicos, en tanto que en los países desarrollados los suburbios disponen de servicios públicos. Unikel, Luis. El desarrollo urbano en México, El Colegio de México, 1976, p. 116.

¹²⁷ Ibid. p. 118.

¹²⁸ Cfr. Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de julio de 1993.

Metrópolis. Este término se refiere básicamente a lo que Luis Unikel denomina zona metropolitana; sólo que una metrópolis se refiere a ese centro urbano con tal poder económico-comercial, que atrae a otros centros de población a su área de influencia.

Megalópolis. Constituye un tipo de interrelación más complejo, en virtud de que consiste en la unión o integración económica y espacial de dos o más metrópolis. Se caracteriza, por registrar un crecimiento urbano, suburbano y metropolitano, de manera radial o lineal. El ejemplo más claro podría ser la Ciudad de México, la cual ejerce una gran influencia sobre otras metrópolis cercanas como Toluca, Querétaro, Cuernavaca, Pachuca y Puebla, ciudades todas con posibilidades de integrarse en un conglomerado humano de mayores dimensiones.

Desarrollo urbano. Para describir este término, nos apoyaremos en una primera aproximación a la idea de lo urbano y en los conceptos de crecimiento y desarrollo económico, para posteriormente deducir el primero. Una primera idea nos la proporciona Jaime Sobrino, al señalar que lo urbano guarda relación con la existencia de ciudades; esto es, localidades especializadas en actividades no rurales y con ciertos niveles en la calidad sociocultural de vida.¹²⁹ Como se observa, esta definición aunque general incorpora ideas importantes, toda vez que bajo su óptica, visualiza, un tipo de actividad específica para el ámbito urbano, que si bien no se especifica es contrapuesta o complementaria a las de tipo rural, por lo menos si se reconoce especializada.

Esta forma de entender lo urbano, alude a ciertos niveles de calidad de vida y bienestar social, situación que a nuestro parecer, implícitamente reconoce como atributos del ámbito urbano o ciudadano, temas como las condiciones de las viviendas, la cobertura de los servicios públicos, niveles de infraestructura y equipamiento, alfabetización, grado de participación política e incluso preferencias electorales.

Vale la pena enfatizar que no necesariamente este nivel o calidad de vida, que se desprende como atributo de los espacios urbanos, implica que en ellos, estén exentos los problemas o deficiencias, por el contrario, debido a la complejidad y las características que experimentan las ciudades, las cuestiones urbanas se vinculan particularmente a problemas severos de distinta índole tales como inseguridad pública, contaminación ambiental, crecimiento demográfico, desempleo, ingobernabilidad e incluso marginalidad; pues contrario a lo que se pudiese pensar, esta última no es un fenómeno que esté asociado a un modelo económico determinado, ya que aparece aún en las economías de mercado; existe en países desarrollados y subdesarrollados; no obstante, es importante señalar, que la *marginación urbana*¹³⁰ es más característica y se presenta con mayor amplitud en los países en vías de desarrollo.

Retomando la definición de lo urbano que aporta Jaime Sobrino, es conveniente apuntar, que ésta, nos remite al concepto de ciudad, situación de entrada compleja toda vez que existe una amplia diversidad de criterios para definirla; empero para nosotros resulta conveniente la forma en que lo hace Horacio Landa, al puntualizar que en términos

¹²⁹ Sobrino, Jaime, Gobierno y administración metropolitana y regional, México, INAP, 1993, p. 31.

¹³⁰ "La marginación implica, sobre todo, estar fuera (al margen) de los beneficios que conllevan el desarrollo económico, político y social de un país. Esto es, quedar aislado de las ventajas que el sistema social otorga a la población organizada para exigir prestaciones. El grupo social marginado incluye grupos de muy diversas características, que por múltiples motivos forman parte de los llamados marginados urbanos". Lerdo de Tejada, Fernando, Marginalidad urbana, p. 21

generales “la ciudad es un espacio geográfico creado por el hombre; que se expresa por construcciones contiguas y continuas, donde habita una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea; en la que se generan funciones de residencia, producción, distribución, consumo, gobierno y contiene equipamientos de servicios que aseguran y atienden necesidades sociales y condiciones de vida”¹³¹.

La anterior definición, llama la atención no sólo por su sencillez y claridad desde el punto de vista cualitativo, sino también por su *imprecisión cualitativa*, pues como bien visualiza el propio *Jaime Sobrino* la delimitación cualitativa de una ciudad varía de un país a otro, ya que existen alrededor de 30 métodos para establecer dichas modalidades.¹³²

En México, la definición oficial de ciudad y por consecuencia de lo urbano (si respetamos la correspondencia entre ambos conceptos) es la que se ha derivado y establecido en los censos generales de población y vivienda. Así en el VI Censo de 1940, se le definió por localidades de 3,000 y más habitantes. Sin embargo, como bien apunta un estudio realizado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) “en el caso de México, por el comportamiento del patrón de sus asentamientos humanos, resulta conveniente utilizar una clasificación de población rural-urbana de tipo *continuum*, en vez de una dicotómica” (...) De ahí que “en los años sesenta, aun estaba pendiente de realizar un estudio que combinara las características socioeconómicas y de infraestructura de las localidades con su tamaño de población, para definir con mayor precisión los rangos que reflejaran de manera más objetiva el sistema de ciudades del país”.¹³³

En este marco, se ubica la propuesta, que Luis Unikel elaboró en los años sesenta, donde plantea que con relación a la definición de lo urbano y lo rural resulta imposible obtener categorías mutuamente excluyentes que precisen las diferencias entre sector urbano y rural y en los límites de los tamaños de la población de las localidades, de ahí que sugiera obtener una definición operativa de la población urbana y rural mediante el uso de cortes de población, tratando de reducir al mínimo posible la arbitrariedad, sin pretender conseguir categorías sociológicas de tales sectores de la población.

Así, bajo las consideraciones antes citadas y mediante métodos empíricos Unikel, elabora una clasificación de localidades en los siguientes cuatro grupos: localidades *rurales*: con menos de 5 mil habitantes; localidades *mixtas rurales*: con más de 5 mil y menos de 10 mil habitantes; localidades *mixtas urbanas*: con más de 10 mil y menos de 15 mil habitantes; y, localidades *urbanas*: con más de 15 mil habitantes.¹³⁴

¹³¹ Landa, Horacio, Terminología de urbanismo, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México, 1976, p. 10.

¹³² “Para las Naciones Unidas, las poblaciones urbanas son las localidades de por lo menos 2,000 habitantes; En Francia, un municipio urbano contiene al menos 2,000 habitantes, concentrados en un núcleo central y de manera que ninguna vivienda deberá estar separada de su vecino más cercano en más de 200 metros, destacando esta definición un carácter de densidad y contigüedad; En Estados Unidos, hasta la década de los 50’s, la población urbana comprendía a las personas que residían habitualmente en asentamientos de 2,500 o más habitantes, sin embargo posteriormente se definieron zonas urbanas, comprendiendo un lugar central de 50,000 o más habitantes; Para Japón, el mínimo urbano asciende a 30,000 personas, independientemente que se concentren en una sola ciudad, o por la sumatoria municipal”. Sobrino, Jaime, op. cit. p. 23

¹³³ CONAPO, Evolución de las ciudades en México 1900-1990, p. 6

¹³⁴ Ibid.

Conviene señalar, que lo urbano esta condicionado en buena medida, a la variable demográfica¹³⁵, sin embargo, esto no significa que las localidades, municipios, entidades federativas e incluso países más densamente poblados sean los más urbanizados, pues como ya se ha mencionado, en lo urbano confluyen e inciden diversas variables que determinan el nivel de urbanización.

Al respecto, un argumento que refuerza la interacción que existe entre lo urbano y lo demográfico, es que los distintos métodos, rangos y paradigmas para diferenciar cuantitativamente (estadísticamente) lo urbano de lo rural en el ámbito nacional como en el internacional, aluden como variable fundamental las categorías de población y subsecuentemente incorporan las variables de cobertura servicios públicos, infraestructura, nivel de bienestar, pobreza, etc.

El término crecimiento urbano, se refiere al aumento en el número de habitantes que un centro de población experimenta en un determinado lapso de tiempo; por consiguiente, el concepto de desarrollo urbano en una primera aproximación, comprendería el crecimiento urbano, con un cierto grado de mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

En la actualidad, el mundo en general y México en lo particular, experimentan procesos de continua transformación en todos los aspectos que conforman la realidad. Se transforma la economía, la demografía, la política, la sociedad, el medio ambiente, etc., y todo ello está estrechamente relacionado.

Uno de los fenómenos que resume y explica de manera puntual el cambio ocurrido es el que se refiere al desarrollo urbano, entendido este en términos generales como un estadio en la evolución de la sociedad, donde ha sido posible, mediante la planeación de los asentamientos humanos y de las actividades económicas especialmente, mejorar no sólo las condiciones socioeconómicas de cierta parte de la población asentada en un espacio territorial específico, sino también elevar sus aspiraciones por mejores niveles de bienestar.

Efectivamente, una de las implicaciones más notables del desarrollo urbano, con matices y consecuencias especiales en los países menos desarrollados, es la elevación de las aspiraciones sociales en cuanto atañe a segmentos de la población colocados en mayor o menor grado al margen de los beneficios del progreso. Hay una creciente y acentuada oposición a la idea de que los frutos del desarrollo son un privilegio de pocos.

En Latinoamérica y en México, en el discurso, la mayoría de los gobiernos han venido manifestando en sus propósitos “elevar el estándar de vida de la población”. El concepto mismo de desarrollo, implica la superación de las desigualdades regionales dentro de cada país, y la elevación del nivel de vida de los habitantes en general.

¹³⁵ “En México se puede afirmar que en la definición de lo urbano ha predominado la aplicación del enfoque poblacional-espacial, con el uso de criterios y datos estadísticos, particularmente, sobre el tamaño de población por localidad. A lo largo de su historia se han utilizado diferentes rangos para definir a la población urbana y a la población rural. En los censos de población la cifra divisoria predominante durante el siglo XX había sido hasta 1970, la de 2,500 habitantes; aunque este criterio no se desprendía de los resultados de estudios detallados sobre las características asociadas a algún concepto de lo urbano”. Ibid.

La difusión de las comunicaciones lleva a todos los puntos del territorio de un país imágenes de progreso y de bienestar y contagia a las poblaciones del campo de buscar acceder a una vida mejor. Reside allí una de las muchas causas del éxodo rural. A su vez, el desarrollo urbano, contribuye a elevar las aspiraciones sociales, habida cuenta de los efectos modernizantes del proceso de urbanización. En este contexto, a los gobiernos municipales les corresponde desempeñar un gran papel, en cuanto a la satisfacción de las expectativas y aspiraciones de la sociedad, ya que, la gestión de la mayor parte de los servicios públicos de interés inmediato de la población está por disposición constitucional a cargo de éste nivel de gobierno.

Es precisamente ahí, en el territorio municipal, donde se conjugan las competencias jurisdiccionales de los tres órdenes de gobierno y donde tiene lugar el desarrollo de la sociedad con sus múltiples actores. Por ello, el Estado mexicano (al menos en el plano discursivo) ha reconocido que el ordenamiento del territorio y la organización de las ciudades corresponden al interés público, lo cual establece una esfera de actuación gubernamental que, por un lado, atendiendo a las características del desarrollo urbano como materia concurrente, requiere de amplia coordinación al interior de las instancias de gobierno y de concertación con la sociedad y por otro lado, en apego a la función esencial del Estado, implica la promoción del desarrollo en un marco de equidad y justicia.

Así entonces, el desarrollo urbano se puede definir como un proceso de transformación de los asentamientos humanos que mejora el nivel de bienestar de los habitantes, y consolida una base material más eficiente para promover el crecimiento económico. De tal forma que, entendido de esta manera, el desarrollo urbano se relaciona estrechamente con el sistema social y con el medio natural.

Lo anteriormente expuesto, nos permite señalar, que el desarrollo urbano constituye un complejo proceso en el cual confluyen e interrelacionan diversos aspectos de la vida social, concretándose dicho proceso en lo que denominamos ciudades y en los diferentes tipos de ocupación del territorio. Esto significa, que el desarrollo urbano representa una expresión de la dinámica económica, política y social de las sociedades.

En este sentido, también es importante señalar, que la expresión del desarrollo urbano, como ordenamiento territorial y como organización de ciudades, no es simplemente un resultado, sino que interactúa con sus determinantes. Además del propio acondicionamiento del territorio dado por las inversiones, sean estas dirigidas hacia las actividades productivas o hacia la satisfacción de las necesidades de la población, la organización en el tiempo y en el territorio de estas les podrá otorgar mayor o menor eficiencia y de esta manera, podrán actuar en favor de un desarrollo equitativo.

En forma recíproca, el desarrollo urbano influye en el sistema social y en el medio natural. Es indudable la importancia de la vivienda, de la dotación de agua potable, de las escuelas, de las clínicas, mercados y parques para el bienestar social. Es evidente también la importancia de las redes viales, de energía, y de agua potable y drenaje; de la zonificación de áreas industriales, comerciales, agropecuarias, de servicios, extractivas; o de un buen sistema de transporte, como base material para el desarrollo económico.

Asimismo, el desarrollo urbano tiene un impacto directo sobre el medio natural, algunas veces para preservarlo, pero con más frecuencia para deteriorarlo. Podemos concluir que entre estos tres elementos: el sistema social, el contexto natural y el desarrollo urbano, hay fuertes relaciones de mutua influencia.

Por esto, el desarrollo urbano es un reflejo, pero también un medio muy importante de cambio del sistema social y del contexto natural. Un medio que puede contribuir a los propósitos centrales de generación de empleo y una distribución más equitativa del ingreso, y que supone además, la partida más importante de gastos de inversión de los Ayuntamientos.

No hay duda, de que el desarrollo urbano constituye una actividad de vital importancia para los tres niveles de gobierno, pero en especial para las autoridades municipales, en virtud de que a partir de las reformas efectuadas en 1983 y las más recientes de junio de 1999 al artículo 115 de nuestra Carta Magna¹³⁶, se otorgan facultades al municipio para tener la posibilidad de participar en la *administración efectiva* y reglamentación del desarrollo urbano, mediante el ordenamiento y la regulación de los asentamientos humanos en su jurisdicción.

Así, el desarrollo urbano, comprende las acciones concertadas entre los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado, en el proceso de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y persigue los siguientes objetivos: 1) el establecimiento ordenado de nuevos asentamientos humanos; 2) el mantenimiento del equilibrio ecológico; 3) la preservación del buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales; 3) el reordenamiento o renovación de zonas de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente en los centros de población; 4) el reordenamiento y regulación de la expansión física de los centros de población, atendiendo las demandas de obras, bienes y servicios que requiera la comunidad; y 5) el mejor aprovechamiento de los recursos con que disponen los gobiernos.¹³⁷

Por otra parte, el desarrollo urbano se enfrenta actualmente a la paradoja propia de la expansión urbana. Por un lado, se encuentran diversos volúmenes crecientes de población que exigen mejores satisfactores urbanos, “acentuando” la gravedad de los rezagos en el otorgamiento de satisfactores urbanos en la población que carece de la cobertura de los mismos. Por el otro, la falta de capacidad financiera de los gobiernos municipales, debida a un flujo reducido de recursos, a la falta de capacidad de pago de la población o a inadecuados esquemas de administración, muchas veces desfasados de las necesidades de gestión actuales. La satisfacción de las necesidades de la población urbana, requiere de la generación de nuevos instrumentos de gestión. Asimismo, requiere prever en el mediano y largo plazo las posibilidades de otorgar mantenimiento a equipamientos e infraestructuras urbanas, lo cual se relaciona con la capacidad de gestión local.

¹³⁶ Véase el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, número 289, 15 de junio de 1999.

¹³⁷ INAP, Guía técnica No. 8, Administración y reglamentación del desarrollo urbano municipal, p. 4.

Dos elementos presentes actualmente ya en algunos municipios son: el primero, la apertura a fuentes no convencionales de recursos para la satisfacción de necesidades. La participación de financiamiento privado para inversiones en infraestructura y en la prestación de los servicios públicos es un imperativo para el desarrollo urbano, dictado por la necesidad de mover la mayor cantidad de recursos de todos los sectores de la sociedad a favor del bienestar. El segundo elemento es el creciente compromiso de las autoridades locales con la equidad. El crecimiento del papel protagónico de la sociedad y de sus organizaciones, así como la apertura de los modelos de gestión pública, tienen como efecto un mayor equilibrio en la redistribución social que opera a través del acceso a los satisfactores urbanos.

El déficit en la calidad y cobertura de los servicios públicos, infraestructura urbana, equipamiento y vivienda, son condiciones que afectan el presente y futuro de la población, que implican la necesidad de reforzar las capacidades municipales para enfrentar con responsabilidad, creatividad e innovación la diversidad de carencias e insuficiencias que la ciudadanía exige resolver. Las demandas sociales generalmente rebasan las capacidades financieras y de gestión de los municipios para afrontar las necesidades de la población. En este sentido, la participación de la sociedad y sus organizaciones es un elemento imprescindible que coadyuva a una gestión orientada hacia un mayor bienestar de la sociedad.

El proceso de urbanización pone de relieve la necesidad de contar con capacidades locales para orientar el crecimiento urbano; para generar una oferta adecuada, suficiente y oportuna, y en especial, para promover la construcción de equipamiento y la prestación de los servicios públicos.

Los servicios urbanos básicos (agua potable, drenaje, alcantarillado y recolección de residuos sólidos domiciliarios) presentan rezagos importantes que requieren de un cambio estructural en las políticas correspondientes, con una promoción de nuevos esquemas de gestión y financiamiento. Los problemas centrales de los servicios urbanos básicos se refieren no sólo a sus coberturas, que excluyen una porción importante de la población, sino también a su baja calidad. Ambos problemas, tienen un impacto negativo importante, tanto en la calidad de vida de la población como en la conservación del medio ambiente, derivado de que el crecimiento de las necesidades ha sido persistentemente más rápido que el de los recursos financieros disponibles y de la capacidad de previsión, planeación y regulación de los gobiernos locales.

1.2.5 La gestión pública y los servicios públicos municipales.

El gobierno municipal es un gobierno en el cual la gestión pública tienen un lugar básico para dar cuerpo a la participación ciudadana y para que los ciudadanos tengan acceso a los procesos, decisiones y acciones que son de interés común. “De este modo, los asuntos municipales son asuntos de carácter público que se abordan con un gobierno a favor de lo público, el cual se organiza para la sociedad y a favor de la vida en común”.¹³⁸

¹³⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, “La importancia de la evaluación y el control en la vida del gobierno municipal”, p. 13.

Se suele afirmar que en los gobiernos municipales no existe suficiente claridad en la definición de objetivos por parte de los funcionarios públicos con capacidad de decisión¹³⁹. Sin embargo, a decir verdad, parte del problema se encuentra en una etapa previa: la definición del problema a resolver. Para Mejía Lira¹⁴⁰, gran parte de las fallas en los gobiernos municipales se localiza precisamente en este punto, y a pesar de la existencia de planes y ciertos procesos de planeación, los asuntos se trabajan como si existieran en una única visión y como si para enfrentar los problemas no hubiese que discutirlos (puesto que son *hechos objetivos*).

En los espacios locales todo es prioritario: la ecología, la seguridad pública, los servicios públicos, los problemas de salud, de educación, etc. No obstante, “la determinación de la orientación de los asuntos a atender prioritariamente corresponde a un punto fundamental de un proceso de actuación pública. Ciertamente debemos reconocer que el poder de los actores implicados y relacionados al problema va a determinar en gran medida la prioridad. Hay que identificar claramente los problemas, sus causas y efectos. Aun contando con un buen proceso de planeación, las opciones públicas altamente deseables y postuladas en los planes municipales suelen convertirse después de algún tiempo en sólo *buenas intenciones*”.¹⁴¹

Por su parte la generación de obras y servicios para la comunidad frecuentemente depende más de elementos coyunturales y de los procesos derivados de la participación ciudadana, demandando, generando o ejerciendo ciertas presiones hacia el gobierno municipal.

Por lo anterior, se hace imperativo explorar métodos de dirección gubernamental más flexibles como la gestión pública, entendida ésta como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental, a fin de generar nuevas alternativas ante la complejidad de los problemas. Sin embargo, en la mayor parte de los municipios se tienen una preferencia por la aplicación de los estilos administrativos, jerárquicos y centralizados, poco flexibles y no necesariamente adaptados a los cambios y variadas situaciones que se les presentan.

En realidad, las administraciones municipales trabajan combinando sistemas muy burocratizados y elementos de cambio basados en estudios y análisis de problemas por algún grupo, sea este de tipo interno o mediante asesores o apoyos de tipo externo. Esta orientación de trabajo implica el riesgo de absorber las desventajas de los dos sistemas administrativos y no aprovechar realmente las ventajas que presentan cada uno de ellos. Para corregir estas inercias y modificar la actuación de los servidores públicos, en especial de aquéllos que tienen que ver con el funcionamiento de los servicios públicos, deben diseñarse mecanismos y estrategias que les permitan transitar de modelos

¹³⁹ La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los gobiernos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la democratización, el desarrollo económico y la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la gestión pública es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de acción del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

¹⁴⁰ “Hacia una propuesta integral de la evaluación de las políticas públicas”, en Revista IAPEM No. 35, p. 103-105

¹⁴¹ Ibid.

improvisados, mecánicos y autolimitados a esquemas con propensión a enfrentar los problemas con información, creatividad e inteligencia.¹⁴²

En este sentido, la idea de gestión pública en el campo de los servicios públicos, tiene la pretensión de definir una dinámica en la que la administración municipal se concibe como un actor más en un espacio en el que se generan iniciativas diversas que implican intereses económicos y políticos, hasta los intereses localizados a nivel individual, espacial y estrictamente ciudadano. La gestión pública municipal en materia de servicios públicos, se entiende como un proceso dinámico de confrontación de proyectos, articulación de esfuerzos y conflicto entre agentes. En un escenario de este tipo, la innovación en las *formas de gestión*, aparece como un requisito fundamental para el buen desempeño de los gobiernos municipales.

¹⁴² Las administraciones públicas municipales, han experimentado, sobre todo en los últimos diez años una serie de transformaciones políticas que han modificado su esencia misma, su naturaleza y sus formas de actuación. Este proceso ha alterado las pautas de acción gubernamental en distintos campos, dentro de las cuales el de las políticas urbanas y en especial de los servicios públicos, por cierto no han quedado exentas.

CAPITULO DOS

TRAZA CONCEPTUAL Y ARGUMENTATIVA

2.1 Argumentos clave dentro de la investigación.

2.1.1 Los diversos significados de la evaluación.

Una primera aproximación nos indica que *evaluación* consiste en la acción y efecto de señalar el valor de una cosa y que *evaluar* significa estimar, apreciar y calcular el valor de algo. En este sentido, el diccionario de uso del español, señala que evaluar consiste en *atribuir cierto valor a una cosa*. Otros diccionarios tanto del castellano como del inglés, coinciden en asociar la evaluación con su etimología y asociarla con la asignación de valor.

La evaluación se ha definido como la valoración antes, durante o después de la ejecución, en la forma más sistemática y objetiva posible, de un proyecto, programa o política en marcha o terminado, incluyendo su diseño, ejecución y resultados. Así, el propósito principal de una evaluación podría ser el de determinar la importancia y cumplimiento de objetivos, la eficiencia, el impacto o la capacidad de sustentación.

Para Myriam Cardozo¹⁴³, en su esencia, evaluar consiste en: comparar las ventajas y desventajas de una acción, con la cual se trata de conseguir ciertos objetivos, de tal suerte que cuando esta comparación se realiza antes de llevar a cabo la acción con el propósito de determinar su conveniencia, se trata de una evaluación de proyectos, también llamada evaluación a priori o ex ante. Si por el contrario, se realiza después de ejecutada la acción, se trata de una evaluación de resultados, a posteriori o ex post.

La evaluación entendida como ejercicio heurístico, es un medio para conseguir nueva información y para aprender. El entender y aprender es la razón de ser de la evaluación. Su propósito, como lo anota una de las más grandes autoridades mundiales sobre el tema, Michael Scriven¹⁴⁴, es el hacer una evaluación objetiva de los hechos. Por ello, la "evaluación se refiere al proceso de determinar el mérito o valor de algo" y, por tanto, constituye un proceso que "involucra alguna identificación de estándares relevantes".¹⁴⁵

Si bien es cierto, más adelante en nuestra investigación, analizaremos la importancia de los indicadores en los esquemas de medición y evaluación, por ahora consideramos conveniente señalar que los "estándares relevantes" a que se refiere Scriven, constituyen un elemento importante, cuya aplicación es necesaria e indispensable para conocer a fondo los procesos ya sean administrativos o técnicos, de producción o de apoyo que se presentan en cualquier organización o empresa para gerenciar su mejoramiento.

¹⁴³ "Características de las técnicas de evaluación de las acciones de organizaciones públicas", 1989.

¹⁴⁴ Véase "Truth and Objectivity in Evaluation", *Evaluation for the 21st Century*, Editado por Eleanor Chelimsky y W. Shadish, SAGE Publications.

¹⁴⁵ Michael Scriven, *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, Sage Publications, 1991.

Muchas veces se interpreta que la medición sólo, es útil para conocer los “estándares relevantes” o las “tendencias promedios”, olvidando que estas son útiles dependiendo de cómo son presentadas o procesadas y que cuando dirigimos procesos dentro de una organización no basta sólo con las tendencias “promedios”, sino que debemos ir más allá, conociendo con precisión la variabilidad en toda su gama y la interconexión de factores y causas en cada nueva situación.

Sin medición no podemos con rigurosidad y sistemáticamente las actividades del proceso de mejoramiento: evaluar, planificar, diseñar, prevenir, corregir y mantener, innovar y muchos más. La medición no sólo puede entenderse como un proceso de recoger datos, sino que debe insertarse adecuadamente en el sistema de toma de decisiones. Por ello, debemos resaltar que, para entender un fenómeno, es necesario tener una teoría que nos ayude a explicarnos la concatenación y sucesión de los hechos que queremos estudiar.

Los datos, nos posibilitarán confirmar o replantear nuestra teoría, pero siempre debemos contar con un marco teórico que nos posibilite caracterizar los datos que necesitamos y además nos ayude a interpretarlos. Se pueden tener muchos datos sobre la causa de un efecto, pero si no se tiende a clasificarlos, estudiar su frecuencia, aislar los principales y establecer sus relaciones, con finalidad, ya sea de poner bajo control el proceso o de mejorar su desempeño de poco servirán dichos datos y la medición.

Así, el propósito de la evaluación es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad del desarrollo. *Una evaluación, debe proporcionar información que sea creíble y útil*, para permitir la incorporación de la experiencia adquirida en el proceso de adopción de decisiones. En este sentido, Mejía Lira, atinadamente señala que “la evaluación es *un modo de razonamiento* cuya apreciación se basa en métodos, cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean estos previstos o no, y donde existen referencias o valores para determinar lo positivo y negativo de las acciones”¹⁴⁶.

Joan Subirats¹⁴⁷ expone que, aunque existe cierta confusión respecto al término, tradicionalmente la evaluación se relaciona con el análisis de los resultados de ciertas políticas o programas específicos y que es una parte esencial de los procesos de las políticas. Afirma, que la investigación para la evaluación hace posible, el relacionar los objetivos con los resultados en una perspectiva que no difiere de la del análisis de la productividad. Desde esta visión, la evaluación comprendería como puntos relevantes los siguientes: a) la enumeración de las metas y objetivos generales del programa; b) la identificación de indicadores mensurables de esos objetivos; c) el acopio de datos sobre los indicadores, tanto en el caso de las personas o cosas afectadas por el programa como en el de un grupo de control equivalente no afectado; y d) el análisis de los datos sobre lo que se ha hecho y de los controles introducidos en vista de las metas y objetivos iniciales del programa.

¹⁴⁶ “Hacia una propuesta integral de la evaluación de las políticas públicas”, p. 104.

¹⁴⁷ “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, en, *Revista de Gestión y Política Pública*, México, CIDE, enero-junio de 1995, Vol. IV, No. 1.

En la práctica del análisis de políticas, programas y proyectos, la evaluación convencionalmente se ha separado en la evaluación de procesos (frecuentemente denominada monitoreo) y en la evaluación de objetivos o resultados.¹⁴⁸

Como se puede observar, éstas definiciones representan *interpretaciones* de lo que constituye el proceso evaluativo y algunas de ellas rescatan el concepto de *valor* ó *mérito*. Las definiciones aplicadas, se basan en la suposición de que el mismo hecho de haber tomado una decisión pública de asignar determinados recursos a una iniciativa con determinados objetivos, señala que ya existe un consenso o una aceptación de que dichos objetivos tienen valor para la sociedad. La evaluación consiste entonces, en un análisis cuidadoso y retrospectivo del mérito y valor de la administración, productos e impactos de intervenciones gubernamentales, que tiene por objeto jugar un papel en situaciones futuras de acción práctica. Esta definición mantiene el enfoque de la evaluación en el análisis sistemático y riguroso de la gestión y los resultados de una iniciativa, con una finalidad práctica de ser útil a los procesos gerenciales y decisorios. La definición rescata el concepto de valor, y así constituye una definición que nos desafía no sólo a verificar el cumplimiento de objetivos, sino también a validar continuamente el valor social incorporado en el cumplimiento de dichos objetivos.

Con el ánimo de rescatar y sintetizar los principales aspectos de las diversas definiciones anteriores, proponemos la siguiente *definición de evaluación*: un proceso que revisa con un enfoque múltiple¹⁴⁹, la relevancia y prioridad de sus objetivos y verifica de manera sistemática y objetiva, el cumplimiento de dichos objetivos para así arrojar la información que permitiría reaccionar y ajustar el diseño o gestión de la iniciativa con el fin de asegurar que genere el valor que la sociedad espera de ella. La evaluación puede ser una actividad interna o externa de la gerencia.¹⁵⁰

¹⁴⁸ En este sentido, UNICEF (1991) define el monitoreo como un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución. El BID, en su manual de evaluación, agrega que el monitoreo busca analizar la eficiencia de la ejecución, caracterizando de manera sistemática las condiciones en que se desarrolla la actividad. El propósito del monitoreo consiste en detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, con el propósito de hacer ajustes para una óptima gestión de las iniciativas. Así definido, el monitoreo se podría entender como equivalente a lo que Stufflebean y Webster (1980) y Rosi y Berk (1981) denominan "evaluación de accountability", que se dirige a las preguntas siguientes: 1) ¿el programa desenlaza las actividades especificadas en su programación?, 2) ¿entrega los servicios en la cantidad y calidad esperadas?, 3) ¿está llegando a los beneficiarios apropiados?, 4) ¿el calendario de ejecución y entrega de servicios se cumple cabalmente?, y 5) ¿los recursos del programa se utilizan de manera apropiada?. En estos análisis, el punto de referencia es el plan de trabajo o plan de acción para el programa y se analiza la ejecución de programa con respecto a dicho plan. El monitoreo hace un acompañamiento de la ejecución de actividades, la entrega de productos y el uso de recursos. Este acompañamiento permite juzgar con transparencia la ejecución del programa, manteniendo el supuesto que el plan de acción pre-programado sigue siendo el camino indicado para el logro de los objetivos del programa. La evaluación de objetivos o resultados o lo que comúnmente se denomina sencillamente evaluación, ha sido definido por UNICEF (1991) como un proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la relevancia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos. Valadez y Bamberger (1994) en un manual publicado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, indica que la evaluación es una actividad gerencial externa y/o interna que analiza las relaciones de los procesos y recursos con los resultados e impactos. De hecho la evaluación consiste en una prueba de esa hipótesis, es decir, una verificación de que dicho camino efectivamente está conduciendo a las mejoras en las condiciones de vida que se busca promover. Karen Marie, Mokate, op. cit. p. 3-10.

¹⁴⁹ "El nuevo enunciado es el de evaluación múltiple, que reconoce la legitimidad de diferentes criterios y perspectivas, pero sugiere también la necesidad de llegar a un nivel de entendimiento que sea algo más que la suma de las diversas evaluaciones. Por ello, la evaluación múltiple no trata de combinar todos los criterios parciales en un criterio general de buena política, sino contribuir a un entendimiento compartido de las diversas perspectivas críticas y de sus diferentes funciones en el proceso de la deliberación pública". Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, p. 216

¹⁵⁰ Joan Subirats expone que la evaluación puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados, lo cual se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función del problema o de los problemas que se tienen y de la intención de abordar con una política o un programa específico dichos problemas. "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación".

Conviene recordar nuevamente, que las actividades de evaluación, constituyen una preocupación del hombre moderno, que refleja la necesidad de hacer un juicio acerca de la racionalidad de sus comportamientos y decisiones. La racionalidad puede ser definida (en la cultura occidental cuando menos) como el proceso limitado pero crecientemente programable de ajustar medios adecuados a fines especificados previamente. Pero esta racionalidad se ha venido enfrentando a múltiples cambios, que han hecho modificar el énfasis que se pone sobre algunos aspectos, ya que en la actualidad la evaluación constituye una actividad académica que: a) ha ido creando una gran cantidad de profesionales especializados, b) ha comenzado a institucionalizarse y c) ha ganado rápidamente el reconocimiento y aceptación de los organismos gubernamentales.

En nuestros días, existe un amplio consenso respecto de que las evaluaciones son herramientas útiles y necesarias para mejorar el desempeño gubernamental. Sin embargo, la tarea de crear una metodología no es sencilla y son pocos los intentos institucionales o académicos que han considerado al municipio como objeto de estudio y/o han pretendido realizar una evaluación de algún aspecto de la gestión local. En este marco, el presente apartado de nuestra investigación pretende contribuir a redimensionar la evaluación, como herramienta útil al servicio de los gobiernos municipales, para mejorar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios públicos que constitucionalmente están obligados a proporcionar a la ciudadanía.

La evaluación hace posible captar este tipo de señales y ayuda a solucionar problemas planteados en su ejecución. Sin embargo, las expectativas generadas por este tipo de investigación no han sido satisfechas por el trabajo realizado, que ha sido restringido y emprendido siguiendo cánones tradicionales de evaluación que no toman en cuenta las peculiaridades de los programas sociales ni de su implementación.

2.1.2 La noción de gestión.

En distintas áreas de las ciencias sociales y particularmente dentro del campo de conocimiento y desarrollo profesional que es la administración pública, hoy en día, se observa una presencia importante y un uso amplio acerca del vocablo gestión¹⁵¹, diríamos incluso que dicho concepto, goza de buena salud, pues desde que la gestión

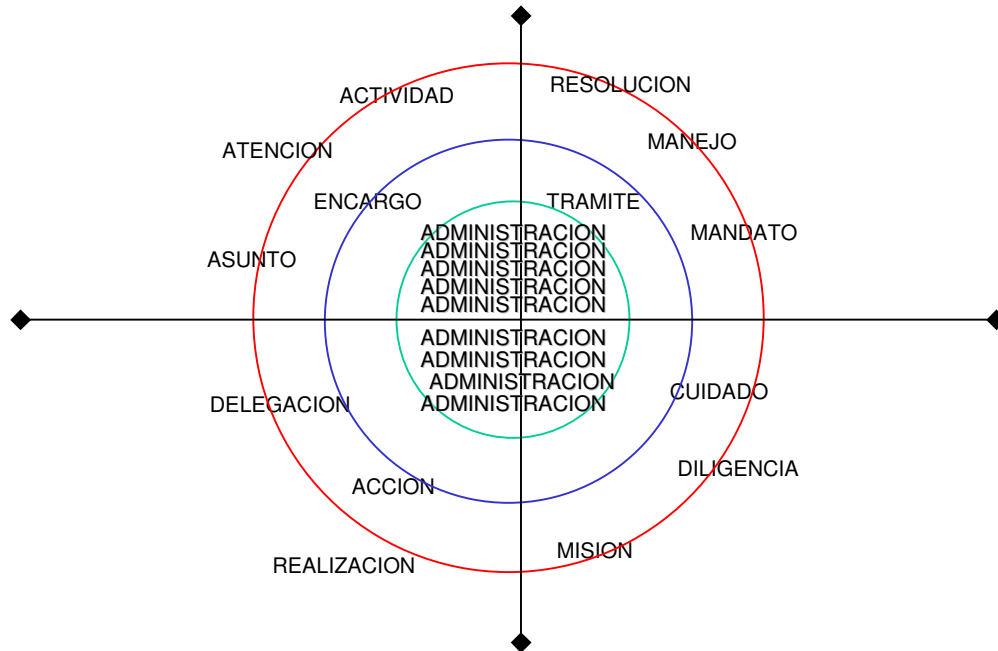
¹⁵¹ No es nuestra intención reconstruir aquí todo el proceso histórico de la evolución del concepto de gestión, sin embargo, queremos puntualizar, que a decir verdad, su uso generalizado es sumamente reciente. En este orden de ideas, se ha considerado suficiente, exponer de manera muy acotada el contexto en el que la gestión cobra relevancia: *la crisis del Estado benefactor, llamado por algunos Estado omnipresente*, en la que la administración pública tradicional, ya no puede ayudarnos a entender el acontecer del gobierno en acción. No es casual que en el inicio de los años cincuenta y sobre todo a lo largo de los sesenta surja la escuela de las *políticas públicas*, que constituye un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública. Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a finales de la década de los setentas, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal. De hecho, en este escenario lo público deja de ser monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro de la cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes. Asimismo, es en este momento cuando la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario, entre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales del análisis. Un escenario como el descrito es un campo propicio para el surgimiento de la gestión y de la gerencia pública. No es casual que a mediados de la década de los setenta algunos autores comiencen a hablar con insistencia de *public management* en los Estados Unidos. Se supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. De alguna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquél en que el conjunto de redes de dependencias funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que se produce (es decir, la satisfacción del usuario-cliente y la rendición de cuentas).

pública ha venido adquiriendo importancia, la idea de *gestión* no sólo se ha puesto de moda, sino que incluso ha revitalizado a la administración pública tradicional.¹⁵²

Esta importante presencia que ha adquirido el concepto de gestión se muestra no sólo por el uso tan frecuente que tiene, sino también por la considerable lista de libros, artículos en revistas, ensayos, conferencias, foros y encuentros que organizan Institutos y Universidades, en los que se le utiliza. Por lo anterior, tal vez pueda parecer absurdo preguntar ¿Qué es gestión?; sin embargo, éste asunto no es ocioso, ya que tiene un carácter estratégico para el estudio y análisis del presente trabajo.

Como punto de partida, consideramos conveniente, precisar que no obstante, el amplio sentido que tiene la idea de gestión¹⁵³, dicho término comprende toda diligencia realizada para la consecución de un fin determinado; y que particularmente en el campo de la administración, se refiere a las acciones encaminadas a la protección y uso racional del patrimonio público.

USOS Y DIMENSIONES DEL CONCEPTO DE GESTION



La noción de gestión, ciertamente tiene un significado amplio, y esto se observa con gran facilidad, en las diversas formas como ha sido incorporado dentro de la literatura¹⁵⁴ y el lenguaje cotidiano en los últimos años. Empero, al quedar dicho concepto circunscrito al ámbito de la administración pública, éste puede adquirir connotaciones muy específicas,

¹⁵² Cfr. Wildawsky, Aaron, "The Once and Future School of Public policy", United States, *Public Interest Review*, spring, 1985.

¹⁵³ En la esfera jurídica, se le utiliza comúnmente como equivalente de administrar, empleándose en este sentido en múltiples casos como sinónimo de administración. En su significación general y especial, la gestión se refiere a la administración financiera y patrimonial en las haciendas públicas.

¹⁵⁴ Un claro ejemplo acerca del carácter multireferible del concepto de gestión, lo encontramos en el libro: *Las políticas sociales de México a fin del milenio. -Descentralización, diseño y gestión-*, coordinado por Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, México, Coedición de la Coordinación de Humanidades, la Facultad de Economía, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y el Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

que al referirse al accionar gubernamental, aludirían a la *promoción, búsqueda, fomento, hechura y realización* de los cometidos fundamentales del Poder Público.¹⁵⁵

Como el tema específico que pretendemos abordar, se relaciona con la gestión en materia de servicios públicos, nos parece oportuno retomar aquí los planteamientos de René Coulomb¹⁵⁶, para precisar que la palabra gestión, en general, parece connotar un doble significado:

- a) *Gestión como acción y efecto de administrar.* Bajo este supuesto, hablar de gestión urbana significa que la reflexión (y la acción) se centra más sobre los aspectos institucionales, administrativos y técnicos de la problemática urbana, y menos sobre los aspectos de definición de políticas y de elaboración de planes y programas de desarrollo urbano. Por tanto, aunque la distinción entre política y gestión urbana es poco clara, cada palabra denota sin embargo ámbitos diferentes, en particular a nivel espacial, en donde la gestión tiende a referirse más a lo local, y la política al conjunto del territorio, y a la centralización de la toma de decisiones. Por tanto se habla de *gestión local* y no de *política local*.
- b) *Gestión como diligencia para conseguir una cosa:* En esta premisa, se gestiona ante alguien que va a otorgar esa cosa. En el caso que nos ocupa, hay una gestión de los servicios urbanos en el sentido de que la población gestiona ante el estado la dotación de los servicios urbanos. En esta acepción de la palabra, la gestión no puede ser más que privada (individual o colectiva).

De tomar ambos sentidos de la palabra, podríamos plantear que la *gestión* de los servicios urbanos implica un doble ámbito de prácticas: 1) *Las prácticas institucionales, administrativas y técnicas, públicas (preferentemente a nivel local) que conciernen a la creación y administración de los servicios urbanos* y 2) *Las prácticas de gestión de la población en torno al aprovisionamiento y consumo de estos servicios.*

La gestión urbana, y en este caso la gestión de los servicios urbanos, remiten entonces a un conjunto de prácticas políticas y sociales, a través de las cuales se gestionan, al mismo tiempo, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas.¹⁵⁷ Por los propósitos de nuestro trabajo de investigación, resulta importante destacar, el concepto de gestión municipal, el cual hace referencia a las funciones y atribuciones del Ayuntamiento, que se dividen en administrativas y de gestión. Las primeras, se enmarcan dentro de las funciones adjetivas, como son las de planeación, hacienda, administración de personal y administración de recursos

¹⁵⁵ "La naturaleza del Estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre personas y cosas, configuran el eje de la reflexión de la moderna teoría de la administración pública. No se trata de hacer filosofía, sino de comprender los fundamentos y mecanismos del gobierno en acción, de captar la médula sustancial de ese hacer concreto, de esos quehaceres cotidianos, de esa galaxia institucionalizada de cometidos del poder público que identificamos con la administración pública de nuestro tiempo". Cortiñas-Peláez, León, "*Estudio Preliminar*" al libro de Omar Guerrero, p. xxxi.

¹⁵⁶ "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?".

¹⁵⁷ La pregunta, que surge entonces desde la óptica de este autor, es la de saber hasta que punto cada uno de estos dos aspectos de la gestión de los servicios urbanos remite a dos tipos de actores claramente identificados: el Estado (entendido como las instituciones públicas) que gestionaría el otorgamiento, mantenimiento y mejoramiento de los servicios públicos (la oferta), y la población demandante (también llamada beneficiara) por la burocracia estatal (la demanda).

materiales. La gestión municipal propiamente dicha, corresponde a la actividad que tiene que ver con los intereses comunes de la localidad, así como con las necesidades públicas políticamente definidas. Se les llama funciones sustantivas del ayuntamiento y tienen que ver con: los servicios públicos, el desarrollo económico, el trabajo comunitario, así como con la atención de los intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales, para propiciar la cooperación social en el territorio municipal.

2.1.3 El concepto gestión pública.

En el plano internacional, en los años recientes, el contexto en el cual se aborda el análisis, tanto teórico como empírico, de la *gestión y/o gerencia pública*, pasa irremediablemente por los procesos de revisión del Estado, y la búsqueda de nuevos esquemas para que su desempeño sea más racional, eficiente y de calidad. De hecho, podemos afirmar que se está formando una nueva *cultura de la gestión pública*, cuyo éxito en términos de Crozier¹⁵⁸, se ha convertido en el problema central del desarrollo de los países avanzados, por dos razones básicas:

- a) El crecimiento de todas las actividades administrativas –públicas, semipúblicas y aún las privadas- está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.
- b) Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente de las actividades humanas – materiales e inmateriales, desde las actividades del trabajador asalariado hasta las del empleado oficinista- sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido gran impacto sobre nuestro sistema industrial, pero no logra ajustarse a las exigencias de la era presente totalmente nueva y diferente. Ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar *la cultura de gestión pública*. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

También en México y América Latina, en los últimos años, se ha incrementado el uso del término *gestión pública* para referirse a un cambio de paradigma, a una *tecnología* al servicio de los gobiernos, que en forma inteligente pretende unir el conocimiento abstracto con los hechos concretos para llevar a cabo el mejoramiento de la acción del gobierno, a partir de modificar y aun cambiar las estructuras, los procesos, los sistemas y las estrategias que la administración pública utiliza para cumplir sus fines sociales y públicos.

Las definiciones y la bibliografía que sustentan su uso, son numerosas tanto en la literatura nacional como en la internacional, sin embargo para los propósitos de este trabajo emplearemos el concepto de *gestión pública*, en primera instancia, para referirnos al modelo de ejecución de las acciones de gobierno dirigido a fomentar una cultura

¹⁵⁸ Crozier, Michel. La transición del paradigma burocrático a una nueva cultura de gestión pública.

centrada en la mejora de los resultados, donde los indicadores son una herramienta fundamental para la medición del desempeño.¹⁵⁹

Asimismo, se opta por la idea de gestión pública, por el ámbito espacial, en que se abordará el estudio, donde la idea de gestión, tiende a referirse en primera instancia más a lo local. Situación que nos permite en consecuencia tratar los aspectos institucionales, administrativos y técnicos de la problemática urbana, en el rubro específico de los servicios públicos municipales. En este orden de ideas, la gestión, y particularmente la *gestión pública de los servicios urbanos*, remite a “un conjunto de prácticas políticas y sociales, a través de las cuales se gestionan, al mismo tiempo, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas.”¹⁶⁰

Esto nos lleva, a explicar que la idea de gestión durante el desarrollo de la presente investigación aparecerá con distintos matices más allá del planteamiento de requerimientos (demanda) por parte de la población y de respuestas (oferta) por parte del gobierno. Lo anterior significa, que la gestión en sus múltiples facetas al vincularse con lo público en sus diversas acepciones, hará referencia a: la *promoción* del bienestar social, al *manejo* de los recursos y al *fomento* de la participación ciudadana. Este último punto, es sumamente importante en el esquema de las ideas que pretendemos desarrollar, no solamente por el hecho que, en el ámbito municipal funcionen mejor los esquemas participativos, sino porque la idea de gestión pública juega un papel básico en la relación del gobierno con los ciudadanos.¹⁶¹

Ya en líneas previas, señalamos que en tiempos en que el papel, las funciones y los alcances del Estado son objeto de revisión, la gestión pública no puede quedar al margen de los debates y controversias que se generan, esto en virtud de los vínculos que la unen estrechamente con el gobierno y la administración pública.

De ahí que su mayor utilidad se ubique y revalore precisamente ahora, cuando la acción de gobierno es objeto de evaluaciones que enfatizan aspectos que tienen que ver con lo que éste realiza. Es decir, que lo realmente importante no es puntualizar lo que hacen los gobiernos, sino cómo lo hacen, tomando en cuenta la complejidad y gran diversidad de la sociedad. Esta idea de gestión pública, la ubica, no como un asunto de procedimientos, ni una técnica aislada¹⁶², sino un tipo de estrategia que se vincula con la actividad del gobierno; con sus coberturas, espacios e incidencias. Por ello, se refiere a la actividad del gobierno, misma que se articula en políticas, costos, beneficios, escenarios, metas y objetivos. Implica además, que la gestión pública se vincula con elementos de medición, análisis empírico, procesos de experimentación, tareas de observación y valoración de la información obtenida en tiempo real, representando así, un medio para producir

¹⁵⁹ Sánchez González, José Juan. “La gestión Pública: una aproximación teórica y práctica”.

¹⁶⁰ Coulomb, René, La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?”.

¹⁶¹ “En tiempos de apertura y competitividad, los espacios públicos no son exclusividad de los gobiernos, también son reclamados por la acción organizada de los ciudadanos. De ahí que la gestión pública sea la base del proceso abierto de gobierno, entendido este como el acceso que tienen los ciudadanos para participar en la corresponsabilidad de los asuntos de interés público.” Uvalle Berrones, Ricardo. “El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea”. p. 11

¹⁶² “La gestión pública con visión contemporánea, combina la planeación, la programación, el control y la evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más alentadores. Postula la descentralización, la evaluación del impacto, el rediseño de las instituciones administrativas, la reforma y la modernización de la administración pública, la cultura del cambio organizacional y de los sistemas de desempeño”. Ibid.

resultados,¹⁶³ toda vez que es producto de las realidades incontrovertibles e ineluctables que los gobiernos enfrentan.

La gestión pública desde un ángulo cualitativo, es un medio y no un fin en sí mismo, ya que busca mejorar la calidad del gobierno y la percepción que los diversos públicos tienen de él; en tanto que desde una óptica cuantitativa, constituye un recurso para captar, ordenar, conceptualizar, sistematizar y cuantificar.¹⁶⁴

La gestión pública no se refiere exclusivamente a la ejecución de recursos, incluye la planeación (¿qué hacer?), el control y la evaluación de las actividades desarrolladas para lograr dichos propósitos. Es en este sentido, el conjunto de actividades que se desarrollan a través de los procesos de planeación, de ejecución y de evaluación para atender necesidades y solucionar problemas de las comunidades, mediante la generación de bienes y la prestación de servicios, sobre la base de metas acordadas democráticamente.

Así, la gestión se refiere a las actividades públicas, y lo público se refiere a lo que es común, a lo que es de todos y para todos. Gestión pública es el desarrollo de los hechos que afectan lo que pertenece al *público*. Por ello, la gestión pública es el conjunto de actividades en la cual participan tanto los organismos públicos como los ciudadanos, las organizaciones sociales y los particulares, en el desarrollo de los fines del Estado democrático. Abarca toda la actividad del Estado desarrollada por las distintas ramas y entidades públicas, empresas privadas, organizaciones sociales y no gubernamentales. Incluye los servicios sociales, programas, proyectos y contratos que se ejecutan total o parcialmente con recursos públicos.

En este orden de ideas, algunos de los rasgos específicos¹⁶⁵ del modelo de gestión pública serían los siguientes: a) una orientación marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio público; b) la pretensión de sustituir formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas, en un contexto cada vez mayor de gestión descentralizada; c) explorar nuevas soluciones diferentes en la prestación directa de los servicios y de una reglamentación directa por el Estado (privatización, desreglamentación, subcontratación, etc.); d) buscar la eficiencia en los servicios públicos prestados directamente por el sector público; y e) fortalecer las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado.

La gestión pública en el ámbito municipal, adquiere especial importancia, toda vez que la toma de decisiones ahí es cada día más compleja y dinámica, y por tanto la estrategia para tomar decisiones acertadas, no sólo implica reunir expertos, acumular información, planear y prever, por el contrario, se trata fundamentalmente de integrar un pensamiento que pondere las diversas racionalidades y restricciones en la toma de decisiones, se trata de *un método de dirección inductor de rumbos con orientaciones claras*.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ "Sin estadísticas, coeficientes y regresiones; en suma, sin elementos cuantitativos, no es posible medir y corroborar lo que se afirma como idea, supuesto u opinión. La gestión pública es inexplicable sin la demostración de los hechos y ello implica la aplicación inevitable de los métodos cuantitativos". Ibid.

¹⁶⁵ Cfr. J. Juan Sánchez, "La gestión Pública: una aproximación teórica y práctica".

Desde la óptica de Enrique Cabrero¹⁶⁶, se trata de un método de toma de decisiones más que de una técnica aislada; es decir, un método que en su proceder conjunta diversas técnicas. Algunas de carácter administrativo (sistemas de planeación estratégica, sistemas de control de gestión, procesos de reingeniería, métodos de evaluación costo-beneficio, etcétera), otras de carácter técnico propias al sector de actividad (normas de evaluación de sistemas de transporte, de recolección y tratamiento de basura, de monitoreo del medio ambiente, etc.) y otras de carácter político (intensidad de conflictos, frecuencia de movilizaciones, grado de aceptación de la ciudadanía, análisis de actores, etcétera). Un método que busca conjuntar diversas herramientas para la coordinación, regulación, monitoreo, y de esta forma potenciar la claridad del rumbo, es decir direccionar los programas y políticas.

En nuestra investigación, la *gestión pública* como categoría aplicada¹⁶⁷ constituye un medio de análisis para generar nuevas alternativas que permitan a los gobiernos municipales, ponderar la eficiencia y calidad bajo las cuales se ofrecen los servicios públicos básicos, así como detectar áreas y procesos susceptibles de mejorar en esta materia, por ello su herramienta de apoyo será la evaluación.

2.1.4 Los servicios públicos municipales.

De acuerdo al derecho administrativo, se denomina *servicio público* a toda actividad que lleva a cabo una entidad u organismo público con la finalidad de satisfacer la necesidad de interés general, mismas que al no realizarse dejarían insatisfechas o parcialmente satisfechas a esas necesidades. En este sentido, Jorge Fernández Ruiz, indica que el término servicio público “es toda actividad destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, o mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de una persona”.¹⁶⁸

Los servicios públicos entonces, son los medios con los que el Estado se vincula con la sociedad en la atención de sus demandas, a través de una actividad continua, general y extensiva a todo usuario que requiera el servicio, siendo la parte visible del gobierno municipal.

¹⁶⁶ Bajo su esquema de análisis, la herramienta con mayor peso (utilidad) es la *planeación estratégica*, a la que considera de gran utilidad en el manejo de los gobiernos municipales, toda vez que puede proporcionarles la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones diferentes, sin perder los puntos esenciales de referencia sobre la misión y grandes fines que se plantearon en el compromiso adquirido con el apoyo electoral. “Si hay un nivel de gobierno en el que la incertidumbre está presente, y en el que los cambios de preferencia de los ciudadanos afectan, es el nivel municipal, es por ello que la flexibilidad y capacidad de reacción y ajuste oportuno es vital para el gobierno municipal urbano en el contexto contemporáneo”. Cfr. Cabrero, Mendoza, Enrique, *Gerencia Pública Municipal*. p. 29

¹⁶⁷ Para Ricardo Uvalle, en cuanto categoría aplicada, la gestión pública puntualiza en las organizaciones públicas lo siguiente: el comportamiento de los sistemas de cooperación; la eficacia de las capacidades de realización; las formas y modos de comunicación institucional; la eficacia y congruencia de las fases de diseño, ampliación, implementación y evaluación de las acciones; la consistencia para el cumplimiento de objetivos; la aptitud para generar resultados positivos considerando resistencias y contratiempos; la congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos; la aptitud para inducir procesos de cambios gradual, estructural o coyuntural; la aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tienen efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas; y la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales. “El carácter multifacético”. p. 16

¹⁶⁸ *Servicios Públicos Municipales*, México, Coedición del Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

Desde esta perspectiva, el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública, que ha sido creada y controlada para asegurar (de manera permanente, general, regular y continua) la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, que está normada por un régimen especial de derecho público. Derivado de lo anterior, podemos apuntar, que el servicio público es la actividad organizada que efectúan las dependencias y entidades de la administración pública para satisfacer de forma uniforme, regular y permanente las necesidades colectivas de la población, fundamentada esa actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan su prestación.

Para los fines de nuestra investigación, conviene precisar que la idea de servicio público, se define en relación, con el conjunto de actividades orientadas a resolver, de manera continua la satisfacción de necesidades públicas, ya sea por la acción directa de la administración municipal, por la colaboración de los Estados y las dependencias del Gobierno Federal, o bien, por el ejercicio de una concesión. Como se puede apreciar, el elemento esencial de la definición de servicio público es la noción de interés general. Sin embargo, el Estado es el que tiene el poder de decidir cuándo se crea o suprime un servicio público, para adaptarse a las necesidades del momento.

Respecto a lo anterior, Mejía Lira¹⁶⁹ indica que estas visiones de los servicios públicos, han llevado a diferentes puntos de vista, pero de cualquier manera los servicios públicos constituyen un espacio de actuación pública, donde el gobierno asume una obligación de asegurar a la sociedad una serie de satisfactores, sin ser necesariamente el agente de la prestación directa. Así, los servicios públicos consistirían en la ordenación de elementos y actividades a fin de satisfacer una necesidad colectiva, implicando una participación, activa o pasiva de los gobiernos.

Este conjunto de definiciones, no obstante que comparten como elemento central, la búsqueda por satisfacer necesidades públicas, (colectivas y/o de interés general), no incorporan aspectos técnicos (importantes para nuestro análisis), por ello nos parece necesario incluir la *perspectiva urbana*, sobre los servicios públicos. Así, para René Coulomb¹⁷⁰, un breve recorrido de la producción investigativa nos llevaría a concluir que el vocablo de *servicios públicos* tiende a ser usado indistintamente como sinónimo de *infraestructura urbana* (redes de electricidad, agua potable y drenaje; a veces apertura y pavimentación de calles), y de *equipamiento urbano*: se habla de *servicios educativos* o de *salud*, por ejemplo. Existen sin embargo, *servicios* que no pueden ser considerados ni como infraestructura, ni como equipamiento, tales como el *servicio de limpia* o los de *vigilancia y seguridad*.

En este sentido, dicho autor indica, que a su entender, el concepto de servicio es más amplio (*abarcante* dice él) que el de infraestructura o de equipamiento urbano; y que si bien, por ejemplo, el servicio de limpia utiliza la infraestructura de vialidad y el equipamiento de las plantas de tratamiento de desechos sólidos, no se reduce a ello.

¹⁶⁹ Véase "Propuesta para el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales".

¹⁷⁰ La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos. p. 20.

De esta forma puntualiza que, cuando se hable de un *servicio público*, como el del agua potable, nos debemos referir a un *conjunto de situaciones y prácticas políticas y sociales* que van más allá de la sola infraestructura, en este caso de la red de agua potable; ya que este servicio abarca también cuestiones que se refieren al aprovechamiento del servicio (en este caso: la regularidad del flujo del líquido) y al costo (pago) del mismo. Estas cuestiones remiten a ámbitos más globales de la gestión urbana: la administración urbana y su relación con los usuarios, la hacienda de la ciudad (la cuestión de subsidios), etc.

Cuando hablamos de *servicios urbanos*, nos estamos refiriendo a un conjunto muy heterogéneo: agua potable, drenaje, transporte, electricidad, recolección de basura, vigilancia, etcétera. Cada uno de los cuales implican volúmenes de inversión, escalas de operación, formas de financiamiento y tasas de recuperación de costos, muy diferentes.

Estos razonamientos de corte urbano, aunados a la perspectiva jurídica y publidministrativa, dan la pauta para que en la presente investigación optemos por utilizar el concepto de *servicios públicos urbanos básicos*, no sólo para referirnos al conjunto de situaciones y prácticas políticas y sociales en los rubros de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público y recolección de basura, sino también porque consideramos nos permitirá esquematizar el estudio específico de la operación del servicio.

Lograr una descripción de los servicios municipales es una labor compleja, sin embargo, en un intento por caracterizarlos, éstos tendrían como rasgos particulares¹⁷¹: a) *El carácter de necesidad general*; b) *Requieren inversiones de gran escala, muchas veces indivisibles*; c) *Su expansión responde al crecimiento económico y al proceso de urbanización*; d) *Son de baja rentabilidad y con una lenta rotación de capital*; e) *La mayoría de ellos son ofertados de manera monopólica por empresas públicas regionales o nacionales que controlan todas las etapas de producción y distribución*; y f) *Su demanda tiene poca elasticidad-precio, es decir, que los cambios en los precios hacen variar muy poco el volumen consumido, debiéndose ello a su carácter de necesidad general*.

Además de la búsqueda por satisfacer necesidades públicas, los servicios públicos se suelen considerar como una actividad con características redistributivas, aunque esto no se refleje en todos ellos. Así, como características de los servicios públicos destacan que: 1) Constituyen una actividad técnica de la administración pública; 2) Pueden ser realizados en forma directa o indirecta; 3) Son permanentes, generales, regulares y continuos; 4) Carecen de propósitos de lucro; 5) Su régimen especial lo rige el derecho público; Satisfacen necesidades colectivas; 6) Son consecuencia de la vida comunitaria; 7) Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada; 8) Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público; y 9) Requieren de la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.¹⁷²

¹⁷¹ Véanse al respecto, diversos trabajos de Rodolfo García del Castillo.

¹⁷² Mejía Lira, José. Servicios públicos municipales.

Aunque en la práctica algunas de estas características no son satisfechas, permiten rescatar gran parte del sentido que tienen los servicios públicos, como es el hecho de ser actos cuyo usufructo o goce corresponde al derecho público; también puede subrayarse la responsabilidad de operación que exige reglas y normatividad clara. Esto último, corresponde al mayor justificante para la intervención gubernamental, reconociéndole un rol de vigilante y agente normativo respecto de los servicios públicos.

2.1.5 Marco jurídico de los servicios públicos.

La vida colectiva propia de un centro de población, requiere de la satisfacción general de las necesidades de sus habitantes. Algunas de estas necesidades son de naturaleza básica como las de disponer de agua potable, de formas de desecho de la basura doméstica, de iluminación en las calles, de condiciones de seguridad, de medios de transporte eficiente, etc. Otras necesidades son de naturaleza más compleja y propias de la vida urbana contemporánea.

Tradicionalmente el gobierno de las ciudades, como agente del bien común, se ha encargado de prestar estos servicios de forma directa o a través de terceros. Al considerar esta importante función pública de servicios urbanos, es conveniente recordar que, dar servicio significa proporcionar utilidad o provecho a otro, es decir, proporcionar un beneficio que recibe alguien de o que hace otro, en este caso, del gobierno municipal. Prestar servicios urbanos es una de las tareas operativas que, junto con las de regulación y gobierno, caracterizaron históricamente a los gobiernos locales. Desde la antigüedad, se consideraban servicios básicos los de abasto de agua y otros bienes de consumo, la limpieza de las calles y la vigilancia. El alcantarillado y el alumbrado público lo fueron después, como resultado de la evolución de las ciudades.

Una de las funciones básicas de los gobiernos municipales es garantizar el funcionamiento de la ciudad, y esto incluye la eficaz prestación de los servicios públicos, cuyo propósito es asegurar en forma permanente, continua y regular la satisfacción de las necesidades urbanas básicas.

El régimen legal de prestación de servicios urbanos, como responsabilidad de los gobiernos locales, se encuentra establecido en el Artículo 115 de la Constitución, que a raíz de la reforma de 1999, en su fracción III, establece:

(...)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b)** Alumbrado público.
- c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d)** Mercados y centrales de abasto.

- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más entidades federativas, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

El ámbito de prestación de los servicios públicos lo constituye el territorio de la ciudad. Por ello, si la ciudad se extiende sobre el territorio de diversos municipios, es decir, cuando éstos están conurbados, el ámbito de prestación de los servicios, sobre todo aquéllos que deben financiar en forma integral, excede las jurisdicciones locales. Por esta razón, como ya señalamos, la Constitución establece la posibilidad de que los municipios de un mismo estado se coordinen y asocien para la prestación de los servicios que les corresponden. Las leyes orgánicas municipales disponen generalmente de un apartado que especifica lo relativo a la prestación de los servicios públicos, así como de otros que podrán prestar los ayuntamientos.

En diversas entidades del país, las leyes orgánicas determinan la creación de una comisión de servicios públicos en cada Ayuntamiento cuya función es vigilar el funcionamiento, la organización y el desempeño de los encargados de la prestación de los servicios públicos.

De esta manera, queda precisado que es facultad de los municipios prestar los servicios urbanos públicos que le son establecidos en la Constitución, así como aquellos otros que las constituciones locales y leyes orgánicas municipales establezcan. A través de la prestación de servicios tiende a haber una vinculación más estrecha y cercana del gobierno con la población, ya que las demandas más frecuentes de la sociedad en las ciudades son precisamente en el rubro de los servicios públicos.

Una vez abordados los anteriores aspectos de los servicios públicos, debemos resaltar la trascendencia de normar su prestación, a través de la facultad que tienen los ayuntamientos como es la reglamentación, la cual es un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa en dos vertientes básicas: del Ayuntamiento hacia la población, de la población entre sí y con relación al Ayuntamiento.

De lo anterior, podemos decir que, el reglamento es el elemento jurídico rector de los actos gubernativos del municipio, por lo cual, rebasa su mera definición legalista por su acción en lo político, social y administrativo dentro del espacio de una municipalidad, se debe destacar que la reglamentación es sumamente variada y aun cuando fue reconocida constitucionalmente hasta en año de 1983, su función siempre ha sido de singular importancia para la vida social.

De los diferentes tipos de reglamentos existentes en el ámbito municipal, están aquellos relativos a la organización y regulación de los servicios de la administración municipal, los cuales están orientados al establecimiento de las bases de organización, funcionamiento y prestación de diferentes servicios del Ayuntamiento hacia la comunidad y los particulares, estableciéndose en aquellos requisitos, condiciones, derechos y obligaciones que se consideran en la prestación de un servicio o acto determinado del Ayuntamiento hacia la comunidad y los particulares.

De manera retrospectiva, en el caso específico del Estado de México, un estudio realizado hace poco más de una década¹⁷³, acerca de la situación en que se encontraba la facultad reglamentaria correspondiente a los servicios públicos en los 121 ayuntamientos de la entidad, se presentaban los siguientes resultados: El total de ayuntamientos contaba en ese momento con el Bando de Policía y Buen Gobierno, ordenamiento en donde se regula en forma genérica a los servicios públicos; En lo correspondiente a los reglamentos específicos que regulan los servicios públicos la situación fue la siguiente; Del total de los 121 ayuntamientos, 58 habían elaborado cuando menos un reglamento; Del total de 121 ayuntamientos, 13 contaban con otro tipo de reglamento, pero no así de servicios públicos; Del total de 121 ayuntamientos, 50 no contaban con ningún tipo de reglamento y el sustento jurídico de su actuación lo era el Bando de Policía y Buen Gobierno; De los reglamentos de servicios públicos existen 132 cuya clasificación fue la siguiente: Mercados 38, Panteones 25, Seguridad Pública 16, Limpia 15, Agua Potable 10, Comercio 10, Rastro 9, Vialidad y Tránsito Municipal 7, Parques Jardines y Cementerios, 1 y Alumbrado Público1.

A nivel nacional, datos más actuales, presentados por Enrique Cabrero¹⁷⁴, señalan que los problemas administrativos del gobierno municipal en México derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores, que no se intentará presentar en este espacio, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir

¹⁷³ Jarillo, Hernández, Roberto, "La reglamentación de los servicios públicos municipales", en, El Municipio Mexicano de cara al siglo XXI. 1993.

¹⁷⁴ Cabrero Mendoza, Enrique. "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México", en, página web : http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm

plenamente las funciones que la Constitución le otorga. Así, entre los problemas que se pueden mencionar como obstáculos al logro eficiente de las funciones de una administración municipal están: la fragilidad del marco normativo.¹⁷⁵

En lo que se refiere al marco normativo municipal existen datos que dan muestra de la alta fragilidad:

- En 55% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal, además en un 8% aunque existe no está actualizado. Es decir, alrededor de 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base. Aunque la existencia de un reglamento no es garantía de un orden administrativo interno, es de suponer desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro.
- De igual forma, en 74% de los municipios del país no existe un reglamento de planeación y en 4% aunque existe no está actualizado. Es decir, en casi 80% de los municipios no se cuenta con un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos. Se puede inferir que en este gran conjunto de municipios la función presupuestal por ejemplo, sea improvisada y muy elemental.
- Es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos aun cuando ésta es su actividad fundamental de acuerdo al artículo 115 de la Constitución. En promedio, menos del 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. La seguridad pública, los panteones y el agua potable, son los servicios más reglamentados (62% de los municipios del país), mientras que los rastros, pavimentación y mercados apenas en 35% de los municipios tiene algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios la reglamentación es prácticamente inexistente.
- Sólo 35% de los municipios del país cuentan con un reglamento de catastro y en 7% no está actualizado o es inoperante. Es decir que poco más de 70% de municipios no cuenta con la normatividad básica necesaria para el cobro y actualización del impuesto predial. De hecho es muy probable que la mayor parte de esos municipios no administre directamente el impuesto predial y que el gobierno estatal lo haga por ellos.
- Otro dato importante es que sólo en 46% del total de municipios existe reglamento de obra pública municipal. Además en 10% de esos casos dichos reglamentos no han sido actualizados. Por otra parte sólo en 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo. Cabe suponer con lo anterior que una de las funciones básicas de la administración municipal, que se refiere a la regulación del suelo urbano, simplemente no se cumpla o se lleve a cabo en un marco de improvisación y arreglos informales.
- Además de la fragilidad interna del marco normativo, otra parte de dicha fragilidad se deriva del nivel estatal. Hasta hace algunos años casi la tercera parte de las entidades federativas carecían de una Ley de Coordinación Fiscal Estatal que diera certidumbre y transparencia a la distribución de recursos del nivel estatal de gobierno hacia el ámbito municipal. Es de suponer un alto grado de incertidumbre en el nivel municipal que dificulta cualquier previsión en el flujo de recursos y acciones de gobierno. Se trata en buena parte

¹⁷⁵ Esto se refiere a que la vida de una administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen el municipio; además existe la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo, el cual depende de agentes externos al ámbito municipal (congreso estatal y congreso federal).

de los municipios del país, de administraciones sujetas a flujos de ingresos indirectos totalmente inciertos.

- En este mismo sentido destaca que de igual forma en una tercera parte de los estados del país no existe una Ley de Deuda Pública que pueda dar claridad al nivel municipal sobre las posibilidades para allegarse recursos crediticios, es decir, sobre los límites, modalidades y mecanismos que regulan y validan la contratación de deuda. Si bien es cierto que un excesivo endeudamiento es riesgoso e irresponsable, también es cierto que en ciertos montos el endeudamiento es una palanca fundamental para el desarrollo local que poco ha sido utilizada en los municipios mexicanos.
- Sólo dos terceras partes de los estados del país cuentan con una legislación local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público que incita -al menos en la forma- al orden en el manejo de las finanzas municipales. De hecho en los congresos locales hay una lucha para que las cuentas municipales se presenten con un mínimo de orden y homogeneidad, lo cual es difícil ante la ausencia de este tipo de legislación estatal.

La fragilidad en la normatividad municipal tiene indudablemente un componente importante de carácter exógeno, es decir una alta dependencia de agentes externos. El municipio en México depende del congreso local estatal para avanzar en materia de normatividad. Tradicionalmente los congresos locales poco se han preocupado por impulsar reformas en el nivel municipal, tampoco se han esforzado por escuchar a los actores municipales ni sus necesidades de regulación y construcción de un marco jurídico municipal idóneo, incluso es común que se dé poca interacción entre legisladores y autoridades municipales. Los legisladores han seguido -en buena parte de los casos- la tradición del municipio subordinado al ejecutivo estatal, esto ha sido hasta ahora un obstáculo muy grande.

Llama la atención, que aun en el nivel reglamentario, que es el nivel propio de construcción de normatividad por parte de los municipios, el panorama es preocupante. El problema parecería ser también en buena parte propio a la gestión interna, es decir de carácter endógeno; los municipios no han sido capaces de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al parecer no han tenido las capacidades o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que simplemente los miembros del Cabildo no hayan tenido el interés o incentivos suficientes para insistir en esta tarea, posiblemente debido a lo corto del horizonte de una gestión trianual municipal.

Un último aspecto a mencionar en este sentido, se refiere al caso de municipios urbanos grandes en los que si bien se ha avanzado sensiblemente en la capacidad interna de reglamentación, ahora se enfrentan a la dificultad de avanzar hacia un marco normativo metropolitano que permita establecer mecanismos de coordinación intermunicipal. Surge la necesidad de abrir espacios a un marco normativo que no es ni estatal, dado que no corresponde al conjunto de la realidad municipal, ni tampoco municipal, dado que implica un nivel de legislación intermunicipal. En esta materia, pese a la existencia de algunas experiencias interesantes, los rezagos a nivel nacional son muy grandes.

Es evidente que el fortalecimiento del marco normativo en las administraciones municipales no garantiza un mejor funcionamiento, se trata sólo de una condición necesaria de base. Sin embargo es claro que la fragilidad de este marco normativo es una condición que favorece una administración deficiente y que puede propiciar el desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno.

Por su naturaleza de carácter local, los servicios son materia de reglamentación municipal; esta reglamentación debe atender a lo establecido como bases normativas por las legislaturas locales. De cualquier manera, de acuerdo a la Constitución, las facultades de los ayuntamientos para prestar los servicios son las siguientes:

Constitutivas. Residen en la competencia del ayuntamiento para establecer y organizar la prestación de servicios públicos municipales así como suprimir, sin contravenir las disposiciones del artículo 115, aquellos que no sean prioritarios o urgentes.

Normativas. Se refieren a la competencia para establecer las normas reguladoras de la organización y funcionamiento de los servicios públicos y de los esquemas de obligaciones y derechos del prestador y de los usuarios.

Administrativas. Establecen las modalidades de gestión que el Ayuntamiento requiere adoptar para la prestación del servicio, para su operación administrativa y su funcionamiento.

Coactivas. Las facultades del Ayuntamiento para imponer la observancia de las normas cuando se requiera, para salvaguardar las condiciones necesarias de salud, seguridad y protección ambiental.

2.1.6 Importancia y características de los servicios públicos municipales.

La prestación y dotación¹⁷⁶ de servicios urbanos es una de las tareas operativas que, junto con las de regulación y gobierno, caracterizaron históricamente a los gobiernos locales. Desde la antigüedad, se consideraban servicios básicos los de abasto de agua y otros bienes de consumo, la limpieza de las calles y la vigilancia. El alcantarillado y el alumbrado público lo fueron después, como resultado de la evolución de las ciudades.

Las necesidades de los seres humanos invariablemente han tenido dos facetas; las de tipo individual, que corresponden a las que los hombres tienen de manera particular como son el vestido, la alimentación y las colectivas como la seguridad y el transporte, que son producto y consecuencia de la convivencia con otros hombres.

Este último tipo de necesidades desde la perspectiva de Mejía Lira¹⁷⁷, bien pueden ser satisfechas por las actividades de los particulares, sin embargo, como lo hemos señalado en forma general se ha entendido como una atribución de los gobiernos; esto es, la misión de las organizaciones pertenecientes a la Administración Pública, cuya actividad

¹⁷⁶ Dotación de servicios: Asignación y suministro de los elementos de servicios demandados o requeridos por una población; elementos dotados o suministrados a una población, considerados en cantidad por habitante, familia, vivienda, por mil habitantes y otros.

¹⁷⁷ Servicios públicos municipales. Colección Xinantecatl, No. 1

se encamina a la satisfacción de necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado.¹⁷⁸

En México, las modificaciones en la acción gubernamental se mueven en un *espacio de orden formal*, en donde el papel de determinadas instituciones es de singular importancia. Una de estas instituciones político-administrativas de fuerte tradición particularmente en México es, sin lugar a dudas el municipio. En este ámbito de gobierno, es de especial interés un aspecto sustantivo: los servicios públicos, ya que a través de los mismos: a) se materializan las políticas gubernamentales; b) se condiciona el cumplimiento de las metas de orden global; c) se pueden cuantificar (ponderar) indicadores de desarrollo de un país o de una región, por supuesto entendido éste concepto en un sentido amplio que supone el bienestar de los gobernados; y d) se refleja la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos (considerando los recursos y la gestión de éstos realizada).

Efectivamente, en el ámbito municipal, la percepción ciudadana por las funciones gubernamentales tiene como referencia inmediata los servicios públicos, considerados como una categoría de *bienes públicos*¹⁷⁹. Sus ámbitos de distribución los definen y condicionan una serie de limitaciones que actúan a nivel espacial. Tal sería el caso de la presencia de límites político administrativos o el de las características propias del bien público que distingue ciertas áreas de influencia.

Los servicios públicos, aparecen inscritos dentro de la compleja relación Estado y sociedad. Esta puede ser esquematizada (desde una perspectiva específica) en un circuito de retroalimentación. Así los órganos de la administración gubernamental reciben de la comunidad insumos para concretar y orientar su acción buscando la satisfacción de demandas colectivas.

Aunque desde la perspectiva jurídica¹⁸⁰, existe consenso doctrinario de que los caracteres jurídicos esenciales del servicio público son la *generalidad*, la *igualdad*, la *regularidad* y la *continuidad*, creemos importante considerar dentro de las características de los servicios públicos, en su funcionamiento las siguientes:

- 1) *Generalidad*: Cualquier habitante es sujeto de la utilización y goce del servicio.
- 2) *Igualdad*: No debe existir discriminación o preferencia de ninguna especie al proporcionarlo, sino que las ventajas de los servicios beneficien a las mayorías.
- 3) *Continuidad*: No debe haber interrupción en la prestación del servicio.

¹⁷⁸ "Desde cualquier perspectiva el servicio público tiene su fundamento en las necesidades sociales, mismas que requieren ser atendidas por los gobiernos. Si el mercado no satisface los bienes sociales, será obligado el otorgamiento por agentes gubernamentales; o bien si el bien público no puede fijar su precio debido a la ausencia de mecanismos de discriminación, éstos deberán ser generados por una asignación de precio cero, lo cual lleva al gobierno a ser el agente prestatario, o en su caso a financiarlo". Ibid.

¹⁷⁹ Los bienes se pueden definir como aquellos que si están disponibles para una persona, están igualmente disponibles para todos, y que además, cuando alguien los consume se hallan todavía disponibles en la misma cantidad para otros.

¹⁸⁰ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, México, Coedición del Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

- 4) *Legalidad*: La generación y otorgamiento debe realizarse en el marco de la ley, respetando los ordenamientos existentes o generando los convenientes a su prestación.
- 5) *Obligatoriedad*: Contempla la responsabilidad del gobierno para otorgar determinado servicio, ya sea para garantizar su prestación en forma directa o indirecta, pero siempre supervisando su desarrollo y prestación mediante una clara reglamentación y/o normatividad.
- 6) *Equidad*: Se refiere al equilibrio necesario en la prestación, pues no se persiguen fines de lucro. Por consiguiente debe analizarse el costo social y el particular al respecto.
- 7) *Adaptación*: Se debe tratar de contar con los instrumentos y sistemas correspondientes a las características de los servicios.
- 8) *Adecuación*: Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio.

Todos estos principios, y algunos más, buscan establecer valores de actuación que deben perseguirse y respetarse cuando se está trabajando en un gobierno municipal. Esto además de las bases jurídicas vigentes, y los ordenamientos existentes para cada uno de los espacios de gobierno.

En México los ayuntamientos, como órganos de gobierno municipal, son gestores y, en la mayoría de los casos, decisores instrumentales de respuestas y/o soluciones a los requerimientos y necesidades básicas de la comunidad.¹⁸¹ Sin embargo, parte del problema corresponde a encontrar modalidades adecuadas para satisfacer demandas y cubrir las necesidades de la comunidad, en un contexto donde se acepta y exige al Ayuntamiento generar servicios y diversos satisfactores, pero donde los recursos como ya lo hemos señalado, son escasos.

Es precisamente en el marco normativo jurídico de la administración municipal, particularmente en la ley orgánica municipal de cada entidad federativa, donde comúnmente se especifican las principales modalidades a través de las cuales los ayuntamientos pueden ofertar la prestación de los servicios públicos municipales, siendo las más conocidas las siguientes:

Directa: El Ayuntamiento se responsabiliza completamente de todo el proceso de prestación del servicio, y por ello, crea una unidad administrativa (departamento, subdirección, dirección, etc.) dedicada exclusivamente a tal propósito.¹⁸²

Concesión: El Ayuntamiento cede a una persona física o moral la prestación o el manejo, total o parcial, de la prestación del servicio mediante el establecimiento de un contrato.

¹⁸¹ García del Castillo, Rodolfo y Hernández, Misael. Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales.

¹⁸² Esta es la forma más común en México, y el financiamiento y operación recaen en los propios recursos presupuestales. Algunas leyes municipales señalan la existencia de servicios que solamente pueden prestarse de manera directa, cuyo ejemplo principal es el de la Seguridad Pública en el Estado de México.

Convenio: Realizado entre el Ayuntamiento y el gobierno estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio.

Organismo descentralizado: Por medio de la creación de un órgano administrativo por la administración pública municipal, se transfiere la prestación de un servicio a dicha dependencia, aunque los organismos descentralizados carecen de autonomía jurídica y financiera respecto del Ayuntamiento.

Empresa paramunicipal: La transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, en este caso, de la responsabilidad del mismo y de la autonomía jurídica y financiera de la empresa que se forme.

Fideicomiso: Consiste en colocar recursos financieros en una institución financiera encargada de administrarlos para generar excedentes, los cuales se destinan al suministro de un determinado servicio.

Asociación: Representa un acuerdo de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y recursos en la solución y /o prestación de un servicio público particular.

Como se mencionó antes, estas formas de prestación son los esquemas que en las leyes orgánicas municipales de los distintos estados de la república mexicana aparecen con mayor frecuencia, sin embargo como bien señalan Del Castillo y Hernández Torres¹⁸³ dentro del marco de derecho, la modalidad de prestación no se circunscribe a éstas. Ello permite al Ayuntamiento la implementación de mecanismos no considerados para cubrir los servicios, lo cual depende, por supuesto, de la capacidad de innovación, creatividad y capacidad de convocatoria, así como de los recursos administrativos para llevarlas a la práctica. Por otro lado, en el inciso "i" del artículo 115 constitucional se permite la inclusión de otros y la omisión de algunos de ellos dependiendo de la particularidad municipal.

En los años recientes, el municipio mexicano registra problemas de insuficiencia financiera para cumplir con los compromisos de bienestar social y desarrollo que como autoridades directas deben asumir ante la ciudadanía que representan, lo cual repercute directamente en la capacidad técnica y el rezago tecnológico en la prestación de los servicios públicos municipales que impiden mejorar su calidad y ampliar su cobertura.

No obstante la gran diversidad de municipios que existe en el país, los servicios públicos adquieren relevancia singular, aunque diferente en los municipios de tipo urbano que en los rurales, para los primeros los requerimientos de la población son más de orden cualitativo, (calidad y eficiencia); en tanto que en los segundos se enfatiza los aspectos de cobertura, esto es predomina un tipo de demanda de orden cuantitativo. Ante tal situación, se hace imperativo que en los municipios con carencias y retrasos en esta materia, las autoridades municipales conozcan realmente aquellos servicios que necesita la comunidad, para lo cual se deben considerar los siguientes aspectos: el tipo de servicios que se requieren, jerarquizándolos de acuerdo a su prioridad; las verdaderas

¹⁸³ Ibid.

necesidades que la comunidad manifiesta de dicho servicio, para calcular la magnitud de su prestación; el crecimiento urbano municipal; el estudio de costo del equipo necesario y su mantenimiento; el estudio de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos del servicio; el análisis de la capacidad del Ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento el servicio público; la relación del Ayuntamiento con asesores técnicos ya sea del gobierno estatal o de instituciones especializadas en servicios públicos; y, la revisión y consulta periódica de los planes y programas de desarrollo urbano, estatales y municipales y demás documentos normativos que se refieran a los servicios públicos.

2.2 Acerca de las metodologías, indicadores y niveles de evaluación.

Actualmente, ciertos conceptos y técnicas utilizadas en la administración pública tienen su origen en la administración privada. Sin embargo, no han sido debidamente adaptadas. Particularmente, en relación a la evaluación del sector público, es imperativo revisar las técnicas comúnmente utilizadas. Para ello, es imprescindible partir de un examen de los tipos de objetivos presentes en el sector público, los criterios pertinentes para su análisis, así como las racionalidades que lo animan.

Gran parte de los estudios y modelos sobre la evaluación provienen de un enfoque de administración privada. Esta administración persigue como objetivo fundamental el logro de la rentabilidad máxima. Si bien esto puede aparecer demasiado esquemático, pues vemos empresas privadas que renuncian a este objetivo para desplazar a un competidor o maximizar su crecimiento, esto solo se realiza en el corto plazo, pues se persigue como objetivo final la obtención de ganancias.

En la actualidad las organizaciones del sector público, se plantean el logro de objetivos diferentes. Aquí no solo hay posibilidad de una esquematización (salvo que pensemos en objetivos tan generales como la reproducción del sistema), sino que se presenta un escenario complejo donde compiten objetivos múltiples, la mayor parte de las veces contradictorios entre sí. Por lo tanto, ninguna evaluación podrá ser integral y apropiada si no se clarifican y jerarquizan en cada caso, los objetivos organizacionales. Seis tipos de objetivos pueden identificarse:

1) Objetivos macroeconómicos y financieros. Un ejemplo de ellos podría ubicarse en las empresas públicas que, si bien no buscan maximizar sus utilidades, si persiguen la autosuficiencia financiera o ausencia de los llamados números rojos.

2) Contribución al logro de objetivos macroeconómicos, como es el caso de la producción de un artículo exportable que, al generar divisas para el país, colabora al logro del equilibrio de la balanza comercial y de pagos.

3) Objetivos tecnológicos. Los más comunes en este campo son el desarrollo de tecnología de punta en un área de producción estratégica para el Estado o de una tecnología intensiva en mano de obra que coadyuve al logro de los objetivos de empleo para hacer un uso racional de los recursos humanos disponibles en el país.

4) *Objetivos sociales*, relativos al bienestar de la comunidad en sus aspectos fundamentales como empleo, vivienda, salud, educación, transporte, etc.

5) *Objetivos de equidad* en la distribución de los logros totales alcanzados en materia económica y social, referida tanto a la apropiación realizada por los diferentes grupos o clases sociales que componen la sociedad, como a la realizada por los habitantes de distintas áreas geográficas.

6) *Objetivos políticos*, relativos a la búsqueda de consenso y legitimación para mantener el sistema económico y político vigente.

Esta lista de objetivos tan diferentes del planteado para las empresas privadas induce inmediatamente a pensar que los criterios y técnicas de evaluación empleados en la administración pública también deben diferir.

2.2.1 Tipos y metodologías de evaluación.

Las acciones estatales tendientes al logro de objetivos necesitan, para ser llevadas a la práctica, la utilización o el consumo de recursos económicos, financieros, materiales, humanos, de información, etc.). La correcta asignación de los mismos de acuerdo con las prioridades establecidas en la jerarquización de finalidades perseguidas, permitirá en su ejecución, un impacto sobre el problema que se intenta resolver.

Evaluar estas variables implica definir algunos criterios que permitan comparar diferentes proyectos para tomar una decisión que seleccione el mejor o las diferentes gestiones de organizaciones similares o la misma organización en sus gestiones referidas a periodos distintos.

Entre los criterios más comúnmente utilizados figuran: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad. Amplios debates han tratado de definirlos. Principalmente, el concepto de eficiencia amerita una redefinición al ser trasladado del ámbito privado¹⁸⁴ al público. Se considerará eficiente en el sector público el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos. Lo fundamental, es lograr un mejor desarrollo en el espacio municipal, de manera que se logre mayor beneficio para la población en general. Consideramos que esto será viable en la medida que se cuente con información estratégica orientada a generar un manejo de los servicios a través de principios de innovación y mejora hacia los habitantes del municipio.

El punto importante, entonces se centra en ubicar los problemas en las carencias y demandas de la población del municipio. En este sentido deben de contemplarse distintos

¹⁸⁴ En el sector privado, al reducirse el conjunto de objetivos, esta definición se simplifica a la búsqueda de rentabilidad. Se calificarán de *eficaces* las acciones que alcanzan los objetivos sin hacer ninguna medición sobre los costos en ellos implicados. Por otra parte, se convendrá en considerar *efectiva* una medida cuyo impacto global produzca un resultado positivo en la realidad independiente de que aquél formará o no parte del conjunto de finalidades perseguidas de acuerdo a la planeación organizacional. Si el criterio de eficiencia lo aplicamos con exclusividad al área de producción de una empresa, se tendrá una relación que mide la cantidad de artículos o servicios producidos en relación con el volumen de insumos empleados. Esto es lo que se denomina criterio de *productividad*.

niveles: 1) diagnósticos de coberturas, 2) eficiencia en la actuación y manejo de los recursos y 3) de la calidad en los servicios y satisfactores ofrecidos a la sociedad.

Un estudio realizado por Aguilar y Ander- Egg¹⁸⁵ sugiere que los tipos de evaluación pueden clasificarse según varios criterios. Entre ellos se pueden distinguir: los fines perseguidos por la evaluación, el momento en que se ésta se efectúa, la procedencia interna o externa de los evaluadores, y los aspectos de la actividad o programa que se somete a evaluación.

a) Según el objetivo o los fines perseguidos por los evaluadores, las evaluaciones suelen clasificarse en dos grandes grupos:

Evaluación de resultados: pretende concentrarse exclusivamente en los resultados de una cierta actuación individual o institucional; en este tipo de evaluaciones, lo fundamental es reconocer si se logró o no el o los objetivos (sean estos implícitos o explícitos) de aquélla actuación. La pregunta es: ¿se logró el objetivo (implícito o explícito) de la acción?

Evaluación formativa o de proceso: pretende reconocer por qué medios se logró un resultado bueno o malo. Está referida a la forma como se obtuvo ese producto y normalmente se utiliza para aprender del propio proceso de actuación. La principal pregunta es: ¿cómo se llegó a un resultado bueno o malo?

b) Según el momento en que se evalúa, las evaluaciones suelen clasificarse en tres grandes grupos:

Anterior (o ex-ante), inicial o de predecisión. Se evalúan las condiciones en que se inicia un programa o la actuación de un gobierno.

Durante la gestión, de proceso, continua, concurrente o monitoreo, en la que se va evaluando cada decisión, los métodos y técnica utilizados en la ejecución y sus resultados.

Después (o ex-post), una vez que la acción a evaluar haya finalizado, donde lo que se trata de medir es su impacto o post-decisión.

c) Según la procedencia de los evaluadores, las evaluaciones suelen clasificarse en:

Interna: realizada por personas que pertenecen a la institución, pero que no son directamente responsables de la planeación y/o ejecución de lo que se evalúa; en estos casos, la información suele ser provista por los que tienen a cargo las decisiones, y el resultado del análisis puede ser usado directamente por éstos, sin temor a que los posibles adversarios utilicen, en su contra, la información sobre lo que anda mal;

Externa: a cargo del personal que no pertenece a la institución que es responsable de la planeación y/o ejecución; en este tipo de evaluación, su resultado depende en gran medida del tipo de cuestión que se evalúa y del grado de confianza que los evaluados

¹⁸⁵ Cfr. *Evaluación de servicios y programas sociales*, España, Siglo XXI, 1992.

tienen en el evaluador: también depende de si la evaluación tiene el carácter reservado o sus resultados son de conocimiento público; en este caso el peligro es que los informantes sean poco francos.

Mixta: combina, en un equipo, evaluadores externos e internos; su efectividad depende del grado de confianza logrado por los evaluadores externos, pero tiene la gran ventaja de hacer que confluyan las miradas externas (que ven mejor lo que puede ser mejor identificado por otra óptica) e internas, (que comprenden mejor las acciones del equipo).

d) Según los aspectos del programa, acción o actividad que se someten a evaluación, pueden identificarse dos grandes grupos:

Evaluación total, en la que se evalúan todas las políticas, programas y acciones.

Evaluación parcial, donde se evalúan sólo algunas políticas, programas y acciones.

e) Según cómo se piense la objetividad de la evaluación, las evaluaciones suelen identificarse en dos grandes grupos:

No partidista: entre los círculos académicos ligados a la evaluación es frecuente concebirla como un medio para detectar los verdaderos problemas y deficiencias del proceso.

Partidista: en los países donde las decisiones son negociadas por diferentes poderes, la evaluación es pensada como el soporte de una posición frente a otra; es el control mutuo que surge de la interacción y el debate, lo que posibilita una mayor aproximación a la verdad.

Un esquema, más general y en cierto sentido más explícito¹⁸⁶, puntualiza que existen tres formas clásicas de evaluación: la evaluación de metas, la de procesos y la de impacto.

a) *Evaluación de metas.* Bajo este esquema, se asignan valores a un conjunto de metas y se trata de establecer el éxito relativo del programa según el grado en que esas metas se hayan cumplido. Las preguntas de investigación hacen referencia directa a las metas como una manera de asegurar que los resultados del estudio tengan influencia práctica induciendo cambios en las políticas. Cuando se trabaja bajo este esquema de evaluación de obtención de metas surgen varios problemas, entre los que destacan: la identificación correcta de la meta, la existencia de metas múltiples, la selección de metas a ser incluidas en la evaluación y los cambios de metas.

b) *Evaluación de procesos.* La investigación evaluativa de procesos realiza un intento sistemático por medir la cobertura del programa social, por establecer el grado en el cual está llegando a la población – objetivo y, en particular, por realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior. En este caso, el examen de los procesos a lo largo del desarrollo del programa posibilita conocer los mecanismos por los cuales se ha estado logrando el éxito o establecer en qué aspectos puede estar fracasando, e identificar las estrategias alternativas que pueden ser adoptadas al respecto. Por lo tanto, a diferencia de las evaluaciones de metas e impactos que se realizan ex post, esta

¹⁸⁶ Sulbrandt, José, “La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales”,

evaluación es realizada concomitantemente con el desarrollo del programa, de ahí que también se le denomine *evaluación formativa*, ya que su objetivo es detectar posibles defectos en el diseño de los procedimientos, identificar barreras e impedimentos para su implementación y a través de los registros de eventos y actividades proveer información necesaria para las decisiones sobre su reprogramación.

c) *Evaluación de impacto*. Este modelo, intenta estudiar los efectos que se hayan producido en una población objetivo o en una situación determinada, como consecuencia de la ejecución de ciertas políticas o programas. Se busca no sólo determinar si las actividades prometidas se han realizado sino establecer además si los resultados finales que se esperaban se han logrado. Esto significa, que este estudio se concentra en identificar en que medida han cambiado las condiciones de los grupos – objetivo o de la comunidad como resultado de un programa o un conjunto de actividades y en que medida los cambios han ocurrido en la dirección deseada.

Metodologías de evaluación.

Creemos interesante exponer brevemente algunas técnicas que han realizado aportes importantes en materia de evaluación, particularmente en el ámbito de las organizaciones públicas.¹⁸⁷

Balance social. Consiste en incluir toda la información adicional y más adecuada del grado de cumplimiento del conjunto de fines que la organización en cuestión persigue. Este balance, suele incluir datos relacionados fundamentalmente con la situación de los trabajadores de la organización en cuanto a remuneraciones, capacitación, condiciones de trabajo, relaciones laborales, etc., y los relativos al grado de conformidad de los restantes grupos vinculados a la organización, así como a las externalidades provocadas.¹⁸⁸

Análisis costo-efectividad. Permite comparar proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo (ejemplo: mejorar el grado de cobertura en el servicio de recolección de basura domiciliaria). La comparación se realiza a través de la estimación de dos variables: costos económicos y grado del logro del objetivo, medido en sus unidades naturales, que se producirían con cada uno de los proyectos. Posteriormente se calcula cada uno de los cocientes “costo efectividad”, que el caso del ejemplo mediría el costo de recolección de la basura por cada casa habitación.

En la mayoría de los casos de evaluación ex-ante de proyectos de las organizaciones públicas se trata de seleccionar uno de ellos dentro de un conjunto de alternativas mutuamente excluyentes que persiguen diferentes objetivos (por ejemplo: una campaña de alfabetización u otra de prevención de enfermedades que compiten por un mismo

¹⁸⁷ El contenido de este punto tuvo como base el artículo de Myriam, Cardozo “Características de las técnicas de evaluación de las acciones de organizaciones públicas”.

¹⁸⁸ Se trata en este caso fundamentalmente del enfoque francés aplicable incluso a la actividad privada después de estipular en un contrato realizado entre los organismos de control y la organización, de acuerdo a qué los objetivos serán evaluados al fin del periodo a través del balance social. En cuanto a las modalidades de técnicas de elaboración de un balance social, éstas pueden resumirse en: a) Técnicas que intentan traducir los efectos sociales en valores monetarios utilizando reglas contables clásicas como el registro de partida doble. b) Enfoques basados en indicadores cuantificados en términos monetarios o físicos (según las posibilidades) y/o en descripciones verbales, totalmente al margen de las técnicas contables clásicas; y c) Enfoques mixtos, que combinan las dos anteriores.

financiamiento). En esta situación, el grado en que logran sus objetivos aparece medido en unidades naturales diferentes y las relaciones costo-efectividad no resultan directamente comparables.

Análisis costo-beneficio. Consiste en homogeneizar a través de una unidad de medida común (generalmente las unidades monetarias aunque pueden utilizarse otras) los costos y beneficios relevantes relativos a cada proyecto, para luego seleccionar el que presente el mayor beneficio neto positivo.

Las técnicas que han sido brevemente expuestas intentan evaluar por lo menos un tipo de objetivo diferente del tradicional análisis económico-financiero. Si bien la primera se utiliza fundamentalmente en la evaluación de los logros realmente alcanzados (análisis ex-post), los resultados obtenidos permiten también planear, programar y presupuestar sobre mejores bases para el siguiente periodo. De la misma manera, los análisis costo-efectividad y costo-beneficio se utilizan fundamentalmente ex-ante, pero también pueden producir un análisis en base a los datos históricos efectivamente alcanzados por la organización. Teóricamente, el balance social y los análisis costo-beneficio aparecen como propuestas más integrales, ya que intentan medir todos los impactos independientes del grado de dificultad que presentan. Sin embargo, en el momento de ser puestas en práctica, todas ellas demuestran tener muchos problemas no resueltos.¹⁸⁹ Lo que la historia de la evaluación nos enseña con toda claridad, es que no existe una sola metodología correcta. La ventaja que poseen los evaluadores hoy en día es que tienen a su disposición una amplia variedad de metodologías.

El enfoque más eficiente y eficaz, en función de los costos que se puede adoptar frente a la evaluación, consiste en la utilización de una diversidad de metodologías de recolección de datos que satisfaga tanto a los evaluadores como a los usuarios de la información derivada de la evaluación. El suministro de información precisa y oportuna acerca de las acciones que se lleven a cabo en y durante los procesos de gobierno, resulta vital en todo esquema de evaluación. La capacidad que poseen los gobiernos municipales no sólo para ejecutar sino también para mejorar los servicios públicos depende de las posibilidades que tienen de analizar y proporcionar información a quienes corresponde la tarea de formular las políticas.

¹⁸⁹ Probablemente los más graves se encuentran en los casos en que todos los efectos tratan de ser medidos en unidades monetarias y que han generado como respuestas métodos más ambiciosos (ejemplo: *método electra* que simula un proceso de negociación entre los grupos afectados por un proyecto) cuya desventaja sería la de no poder ofrecer un valor único como indicador de la cobertura, la calidad y la eficiencia. Mientras que sus ventajas derivan de su sencillez y realismo. Por otra parte, para poner en práctica un balance social se necesita ante todo diseñar un sistema de información uniforme para los organismos que persiguen un mismo tipo de objetivos que permita posteriormente comparaciones. A su vez, lo anterior exige entrevistas para clasificar los objetivos, pruebas piloto del sistema diseñado para no correr riesgos de que resulte insuficiente o excesivo. Por esta razón pensamos es necesario adicionar a dichas técnicas como complementaria el calcular algunos indicadores que den una idea aunque sea indirecta de la forma en que se estarían cumpliendo los objetivos de segundo orden, es decir, los que no han intervenido en el cálculo mismo de la relación "costo-efectividad" (ejemplo: calidad del servicio o producto ofrecido, distribución social y regional del mismo, etc.) o con descripciones verbales (encuestas o entrevistas) de no ser posible el cálculo anterior. En ningún caso se descarta la posibilidad de agregar información cualitativa que ayude a evaluar los resultados y la necesidad de utilizar el control de juicio y el control político para aprobar la gestión realizada en casos en los objetivos están difusamente fijados y los resultados son difíciles de cuantificar, pero que no por estas razones han de permanecer sin evaluación.

2.2.2 Evaluación e información: un binomio permanente.

La planeación en cualquiera de sus ámbitos geográficos (nacional, estatal, regional o municipal), se refiere al proceso consciente realizado por el hombre para modificar o adecuar las condiciones físicas, sociales, económicas y políticas que le rodean con el fin de elevar sus niveles de bienestar. Esta actividad de planeación, se realiza mediante una serie de etapas interconectadas entre sí, que sirven de principios rectores para orientar racionalmente la acción del gobierno.

Las etapas inherentes al proceso de planeación comprenden: la determinación de un diagnóstico; la elaboración de un pronóstico, imagen que contienen los objetivos y metas a alcanzar; el diseño de estrategias adecuadas para lograr los objetivos; la instrumentación de los programas; y por último, el control y seguimiento de los resultados. En todas y cada una de las etapas, la evaluación y la información (mutuamente dependientes) juegan un papel primordial para ubicar en su exacta dimensión la realidad sobre la cual se actúa y actuará.

El uso adecuado de la información producida en el proceso de evaluación, permite introducir cambios durante el transcurso de su ejecución. Por esta razón, es especialmente importante para los gerentes públicos, pues como lo ha señalado A. Wildavsky¹⁹⁰, *para que una evaluación sea provechosa, además de especificar los productos que se esperan obtener del programa, es necesario determinar los mecanismos institucionales utilizados para alcanzarlos.*

Consideramos que el punto de partida de un proyecto, como puede ser el plan de desarrollo municipal, y de los programas que de este se derivan, tiene que ser producto de una evaluación que arroje como *resultado un diagnóstico*. Por *diagnosticar*, entendemos *enfrentarse al movimiento de la realidad actual con el imperativo de conocer en el plazo inmediato, los aspectos que influyen según nuestra percepción ya sea para la toma de decisiones o para la planeación.*

Lo central en el diagnóstico, es dar cuenta de la capacidad para reconocer *alternativas de opciones*. Por ello, el problema se ubica en las diferentes estrategias de los factores que intervienen y que son los que configuran el contexto que permite definir los significados específicos de los indicadores. Así, desde la perspectiva del diagnóstico como reconstrucción, los indicadores, aun cuando necesarios y útiles, no son suficientes para establecer una relación de conocimiento que permita aprehender lo específico concreto de una situación frente a otra, tanto en el nivel de su articulación como de su potencialidades diversas.

Lo importante, ciertamente es el veredicto que arroje la evaluación, pero también lo es el proceso de construcción y organización de la información teniendo en cuenta los criterios antes señalados. Desde esta perspectiva, una buena evaluación será aquella que permita producir en quien toma decisiones, opiniones bien fundamentadas en torno a lo que está bien hecho y a lo que debería ser cambiado.

¹⁹⁰ "The Once and Future School of Public policy".

2.2.3 Los indicadores y la función de medición.

Los objetivos y tareas que se propone una organización, deben concretarse en expresiones medibles, que sirvan para expresar cuantitativamente dichos objetivos y tareas, y son los *indicadores* los encargados de esa concreción. El término "indicador" en el lenguaje común, se refiere a datos esencialmente cuantitativos, que nos permiten saber cómo se encuentran las cosas en relación con algún aspecto de la realidad que nos interesa conocer.

Los indicadores pueden ser números, hechos, opiniones o percepciones que señalen condiciones o situaciones específicas. Un indicador se define como una medición cuantitativa de variables o condiciones determinadas, a través de la cual es posible entender o explicar una realidad o un fenómeno en particular y su evolución en el tiempo. Esta definición parte de reconocer que los procesos y sus relaciones son cambiantes en el tiempo y que es posible observarlos y determinar su evolución.

Los indicadores, deben reflejar adecuadamente la naturaleza, peculiaridades y nexos de los procesos que se originan en la actividad económica – productiva, sus resultados, gastos, entre otros, y caracterizarse por ser estables y comprensibles, por tanto, no es suficiente uno solo de ellos, para medir la gestión de la organización, sino que se impone la necesidad de considerar los sistemas de indicadores, es decir, un conjunto interrelacionado de ellos que abarque la mayor cantidad posible de magnitudes a medir.

El proceso de evaluación y seguimiento de las actividades gubernamentales, requiere *información mínima* que permita establecer el cumplimiento de sus objetivos, en términos de su contribución al desarrollo. Esa información puede obtenerse a través de los indicadores de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Los indicadores son herramientas útiles para la planeación y la gestión en general, y tienen como objetivos principales los siguientes:

- Generar información útil que permita mejorar un proceso de toma de decisiones relacionado con la asignación y ejecución de los recursos de inversión.
- Efectuar seguimiento de los diferentes procesos de la gestión de proyectos al interior de una administración territorial y tomar los correctivos que permitan mejorar la eficiencia y la eficacia del proceso general de la inversión.
- Evaluar el impacto de la inversión sobre su contribución al desarrollo, en términos de mejoramiento de la calidad de vida de una población.

Construir indicadores para apoyar la toma de decisiones, es una labor que deben realizar las administraciones locales, orientada a obtener conocimiento sobre la situación de los distintos sectores, principalmente en el sector financiero y de servicios públicos. Estos indicadores deben ser parte integral del sistema de información para la planeación de los gobiernos locales.

Los indicadores pueden ser sencillos o complejos de acuerdo con la situación a que se refieran. Igualmente pueden clasificarse según sirvan como insumo a un proceso o sean resultado de un proceso en particular. Dentro del proceso de gestión gubernamental, los indicadores pueden clasificarse siguiendo el ciclo del proyecto, en: a) indicadores que apoyan la formulación de proyectos o de diagnóstico; b) indicadores que apoyan el seguimiento de los mismos o de ejecución; y c) los indicadores de resultado o impacto del proyecto.

a) Indicadores de Diagnóstico.

Los indicadores de diagnóstico son la base para la planeación del desarrollo municipal, pues permiten establecer el nivel de la calidad de vida de una población dada en un momento determinado. Por lo tanto, su diseño se basa en el concepto de desarrollo y su definición debe permitir identificar la situación social y económica de la población y el territorio determinado. El análisis de estos indicadores, permite definir y precisar las necesidades y prioridades en los diferentes sectores, lo cual, a su vez orienta la asignación de los recursos de inversión.

Un buen sistema de indicadores a nivel local debe tener en cuenta las variables demográficas, de infraestructura, servicios públicos, saneamiento básico, seguridad pública, etc. Los indicadores más utilizados para la orientación de la inversión son aquellos que se relacionan con: cobertura de servicios, calidad, tasas, índices, promedios, etc. Con base en estos indicadores se identifican los programas de inversión que hacen parte de los planes de desarrollo y orientan la definición de los objetivos en la preparación de los proyectos de dichos programas.

Teniendo en cuenta la importancia de los indicadores de diagnóstico, como base del proceso de inversión, se recomienda la utilización de los sistemas de indicadores existentes en la preparación de programas y proyectos, y establecer un mecanismo que garantice la continua actualización de estos, con base en los resultados y el impacto de las inversiones. En este sentido se deberá tener en cuenta la intervención del sector público y del sector privado, en todos los niveles territoriales, por cuanto, toda inversión, debe generar cambios en los indicadores de diagnóstico.

b) Indicadores de Seguimiento.

La ejecución de los programas y proyectos requiere contar con indicadores que aporten información relacionada con el comportamiento de las variables que intervienen en dicha ejecución. Estos indicadores deberán medir la eficiencia y eficacia, de tal manera que sea posible introducir cambios durante el proceso de ejecución.

Estos indicadores pueden ser útiles para asegurar y conducir la ejecución pero también como insumos para preparar y ejecutar nuevos proyectos, porque informan sobre áreas críticas que pueden llegar a presentarse durante la ejecución de los mismos y sobre las cuales es posible tomar medidas de prevención.

Para la elaboración de estos indicadores se recomienda:

- a) Definir un objetivo: es decir, tener claramente definido lo que se pretende medir, y los casos en que es valioso como insumo para el análisis de una situación y para la toma de decisiones. Se trata de tener claro qué se persigue con la obtención del indicador y por lo tanto su contribución y utilidad práctica.
- b) Definir el indicador: es decir, especificar la forma como se obtendrá el indicador, las fuentes de información, las variables que intervienen y sus relaciones entre sí y, los resultados de dicha medición.
- c) Interpretación de los resultados: definir la forma de interpretar el resultado del indicador, para efectos de su utilización práctica.
- d) Establecer el procedimiento para asegurar su obtención, actualización, aplicación y difusión.

Para el seguimiento de los procesos en la gestión pública municipal, los principales indicadores de seguimiento a la ejecución física de los programas y proyectos, podrían ser:

Indicador de eficiencia.

Relaciona la cantidad de la actividad específica con el tiempo de su desarrollo. El indicador se mide en porcentaje de ejecución en los diferentes períodos de tiempo. Este indicador deberá compararse con lo programado en el cronograma de actividades y con base en esta comparación se determina la necesidad de ajuste o la continuación en iguales condiciones.

c) Indicadores de Evaluación y Resultados

Los indicadores de evaluación y resultado de los programas o proyectos, permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y su contribución al desarrollo. Para su definición se deberán tener en cuenta las principales variables que determinan la operación, la producción y el efecto. Estos indicadores expresan, de diferentes maneras, el grado de obtención de los beneficios previstos con el programa o proyecto. Su importancia radica en que suministran información para la obtención de parámetros de operación, necesarios para la preparación de nuevos programas y proyectos.

Para el seguimiento de los procesos en la gestión pública municipal, los principales indicadores de operación y resultados son:

Indicador de cobertura

Este indicador relaciona el número de usuarios o beneficiarios del programa o proyecto en un período de tiempo determinado. Al igual que el anterior indicador, debe compararse con la población objetivo del proyecto y las proyecciones de incorporación en el tiempo. Estos supuestos deben tomar en cuenta en la evaluación ex-ante del programa o proyecto, a fin de poder determinar su viabilidad socioeconómica. El indicador obtenido

se debe expresar como alta, media o baja cobertura, teniendo en cuenta la relación de lo previsto con lo observado. Este indicador es numérico y para su interpretación, debe especificarse los rangos correspondientes a alta, media o baja.

Indicador de calidad

Este indicador relaciona las características de los bienes o servicios producidos por el programa o proyecto, en términos de calidad, de acuerdo con la aceptación por parte de los usuarios. Este indicador se puede obtener a través de encuestas o de sistemas de recepción de sugerencias, quejas o reclamos, por parte de los usuarios. Se puede expresar como “buena, regular o mala calidad”, de acuerdo con el contenido de dichos sistemas y las ponderaciones definidas para cada variable que mida la calidad.

Indicador de impacto.

Este indicador mide la contribución del programa o proyecto al cambio en los indicadores de diagnóstico, como resultado de su operación. Todos los programas o proyectos se relacionan con el mejoramiento de las condiciones de uno o varios sectores de desarrollo. Por lo tanto, éstos afectan de alguna manera los indicadores de diagnóstico, especialmente los de cobertura. Este indicador se obtiene comparando las variables del indicador de diagnóstico con los resultados del programa o proyecto en cuestión y su resultado es la diferencia con el indicador de diagnóstico. Se expresa como “alto, medio o bajo impacto” dependiendo de la mayor o menor diferencia con los indicadores de diagnóstico que se toman como base para el análisis. Por ejemplo, la cobertura de agua potable de un municipio esta dada por el número de habitantes con conexión a la red de agua, dividido por la población total. Un proyecto de ampliación de la cobertura, da como resultado la incorporación de un número adicional de conexiones. El resultado de la suma de estas conexiones adicionales con las existentes, dividido por la población total arroja un nuevo indicador de cobertura. La diferencia de éste con el indicador de diagnóstico original, determina el indicador de impacto¹⁹¹.

2.2.4 Importancia de los indicadores en los esquemas de evaluación.

Los indicadores son instrumentos muy importantes para evaluar y dar surgimiento al proceso de desarrollo, constituyen instrumentos valiosos para orientarnos acerca de cómo se pueden alcanzar mejores resultados, de ahí que representan el principal instrumento de la evaluación en la gestión pública, para promover el cambio estructural y la modernización de la función de gobierno, toda vez que permiten medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular sus resultados con la satisfacción de las demandas sociales que, en el ámbito de su competencia, corresponde atender a los gobiernos municipales.

¹⁹¹ Se recomienda que este tipo de indicador se estime para la evaluación de programas de inversión, por cuanto éstos están orientados, específicamente, a atender problemas sectoriales reflejados en los indicadores de diagnóstico. Es decir, los programas tienen origen en el análisis de los indicadores sectoriales de diagnóstico. Por esta razón, en algunos casos, este indicador se obtiene cuando la operación del proyecto alcanza su máxima capacidad.

Los objetivos específicos que en el marco de la gestión municipal, se deben contemplar y reconocer son: analizar el desempeño de las dependencias, áreas y unidades administrativas, a partir de establecer un su vínculo con el cumplimiento de objetivos; *evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos y de la producción de bienes, así como su calidad, viabilidad y efectos sociales; verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia; y facilitar mirar de cerca los resultados de iniciativas o acciones.*

En base a lo anterior, podemos reflexionar y fundamentar que la evaluación en la gestión pública municipal, resulta un factor necesario y determinante, en función de las actividades cotidianas que se van realizando día a día, y que mediante un proceso secuencial van convirtiendo continuamente la información en acción, a través de decisiones racionales, en el marco de todo el proceso de evaluación.

Para realizar la evaluación, los responsables de la función pública municipal, deben tener un profundo conocimiento de todas las actividades internas de la organización y también del contexto externo formado por oferentes y demandantes. Deben, igualmente, tener un conocimiento práctico de la organización, para posteriormente, reducir la información a un conjunto de valores de las variables que, una vez relacionadas entre ellas, le sirvan para disponer de una representación sistemática y de procesos, bajo representación de un marco de referencia.

Para realizar la evaluación siempre es necesario, primero, establecer un modelo normativo de cómo debe suceder la gestión. Este modelo se construye a través de los estándares de actuación aprobados previamente, para posteriormente, comparar las cifras reales con las que se habían proyectado y obtener así las desviaciones. Dentro de este contexto, los objetivos de la evaluación en la gestión consisten en: 1) adoptar un punto de vista de interpretación global de todas las funciones institucionales que componen la cadena de valor de la organización; 2) integrar las variables estratégicas y operacionales; 3) enfocar la información a la correcta toma de decisiones del presente y del futuro; 4) construir los indicadores adecuados de gestión para realizar la evaluación; 5) informar y sugerir las acciones tendientes a la mejora continua de los resultados; 6) establecer un sistema de información automático que permita corregir sobre la marcha las desviaciones; y 7) plantear las alternativas posibles de la organización para reaccionar ante los cambios continuos de la demanda y la competencia.

Para que la evaluación sea una actividad útil, es necesario que existan patrones de referencia para verificar si los resultados obtenidos señalan que la gestión se orienta hacia los objetivos previstos. Por eso, para poder evaluar las actividades realizadas, es necesario tener una norma o un estándar con el cual comparar el indicador.

Como lo mencionamos con anterioridad, un indicador es una magnitud asociada a una actividad, a un proceso, a un sistema, que permite, por comparación con los estándares, evaluar periódicamente las unidades de programación. Los indicadores cumplen dos funciones: a) Función descriptiva, al aportar información sobre una situación determinado el estado de un sistema y su evolución en el tiempo; y b) Función valorativa, que permitir a preciar los efectos provocados por una actuación.

La validez de los indicadores depende de que reúnan determinadas cualidades:

- Pertinencia. El indicador expresa un concepto y mantiene, con claridad, esta significación a lo largo del tiempo. Quiere decir que el indicador es adecuado para lo que se quiere decir.
- Objetividad. Su cálculo a partir de las magnitudes observadas no es ambiguo.
- Univoco. Las modificaciones expresadas por el indicador no permiten interpretaciones equívocas.
- Sensibilidad. La medida del indicador es suficientemente eficaz para identificar variaciones pequeñas.
- Precisión. El margen de error del indicador es suficientemente aceptable.
- Fidelidad. Las cualidades del indicador se mantiene en el tiempo y el espacio.
- Accesibilidad. Su obtención tiene un *costo aceptable y es fácil de calcular e interpretar.*

Los indicadores tienen que medir las actividades realizadas, los resultados obtenidos y los recursos utilizados. Los indicadores ideales son los numéricos, intentando expresar, siempre que se pueda, las tolerancias o desviaciones aceptables. Su comparación con los estándares debe permitir identificar alguna de las siguientes condiciones: calidad, cantidad, tiempo y costo.

Encontrar indicadores no es una tarea fácil. Existe una secuencia lógica que es necesario seguir para poder establecer correctamente los indicadores. En primer lugar es necesario preguntarse por el sentido de lo que se quiere medir. En algunos casos será sobre la utilidad social de una determinada actuación global, haciéndose algunos cuestionamientos que se manifiestan en preguntas destinadas a conocer la realización de la misión o finalidad.

La respuesta a estas preguntas permite determinar el tipo de información que se necesita recoger para poder controlar o evaluar la ejecución; a partir de esta información se pueden seleccionar los indicadores de ejecución más adecuados. Una vez determinados éstos es necesario establecer cuales son los datos que es necesario considerar en la medida, por ejemplo: número de participantes, grado de satisfacción, número de usuarios atendidos, número de reportes o quejas recibidas, etc.

El paso siguiente es recoger realmente las magnitudes y, finalmente, con todos los datos, iniciar un *proceso de reflexión y aprendizaje* que permita tomar una decisión posterior.

2.2.5 Indicadores asociados a la productividad y la calidad.

Existen tres criterios comúnmente utilizados en la evaluación del desempeño de un sistema, los cuáles están muy relacionados con la calidad y la productividad: eficiencia, efectividad y eficacia. Sin embargo a veces, se les mal interpreta, mal utiliza o se consideran sinónimos; por lo que consideramos conveniente puntualizar sus definiciones y su relación con la calidad y la productividad.

Eficacia: Valora el impacto de lo que hacemos, del producto o servicio que se presta. No basta con producir con 100% de efectividad el servicio o producto que nos fijamos, tanto en cantidad y calidad, sino que es necesario que el mismo sea el adecuado; aquel que logrará realmente satisfacer al usuario.

"Eficacia" es la virtud, actividad y poder para obrar. Cuando un grupo alcanza las metas u objetivos que habían sido previamente establecidos, el grupo es eficaz. Eficacia se refiere a los *resultados* en relación con las metas y cumplimiento de los objetivos organizacionales. Para ser eficaz se deben priorizar las tareas y realizar ordenadamente aquellas que permiten alcanzarlos mejor y más rápidamente. Eficacia es el grado en que algo (procedimiento o servicio) puede lograr el mejor resultado posible. La falta de eficacia no puede ser reemplazada con mayor eficiencia por que no hay nada más inútil que hacer muy bien, algo que no tiene valor. Se atribuye a Peter Druker la frase que "Un líder debe tener un desempeño eficiente y eficaz a la vez, pero aunque la eficiencia es importante, la eficacia es aún más decisiva". "Eficiencia" es hacer las cosas bien. "Eficacia" es hacer las cosas debidas.

Un buen comentario para terminar con esta identificación y distinción de conceptos, es tener presente que "eficiencia" es la capacidad de hacer correctamente las cosas, es decir, lograr resultados de acuerdo a la inversión o al esfuerzo que se realice. "Eficacia" es la capacidad de escoger los objetivos apropiados. Administrador eficaz será aquel que selecciona los objetivos correctos para trabajar en el sentido de alcanzarlos. Para triunfar hay que ser eficiente y eficaz. Solamente con eficiencia no se llega a ningún lado por que no se alcanzan los fines que se deberían lograr.

Efectividad: Es la relación entre los resultados logrados y los resultados propuestos, a través de la cual podemos medir el grado de cumplimiento de los objetivos planificados. Cuando se considera la cantidad como único criterio se cae en *estilos efectivistas*, aquellos donde lo importante es el resultado, no importa a qué costo. La efectividad se vincula con la productividad a través de impactar en el logro de mayores y mejores productos (según el objetivo); sin embargo, adolece de la noción del uso de recursos. Cuántos gobiernos municipales *presumen* sus logros en propaganda publicitaria y hasta en anuncios de prensa, "Este año se sobre cumplió el plan de....". Pero nunca nos dicen cuánto costó ese resultado y si el mismo respondía a las necesidades de los usuarios. No obstante, este tipo de indicador sirve para medir determinados parámetros de calidad que toda organización debe preestablecer y también para poder controlar los desperdicios del proceso y aumentar el valor agregado.

Las vías fundamentales para el aumento de la efectividad son:

- a) El mejoramiento sucesivo de la estructura administrativa y financiera.
- b) Uso racional de los recursos.
- c) Disminución del consumo de materiales por unidad de producción.
- d) Perfeccionamiento de todo un sistema de planeación y dirección.

La base para lograr el aumento de la efectividad, son:

- Productividad del trabajo.
- Aplicación de nuevas tecnologías.
- Aumento de la calidad.
- Ahorro de recursos.

Eficiencia: Se define como la virtud y facultad para lograr un efecto determinado. En Economía se le define como "el empleo de medios en tal forma que satisfagan un máximo cuantitativo o cualitativo de fines o necesidades humanas. Es también una adecuada relación entre ingresos y gastos". En palabras más aplicadas a nuestra profesión, consiste en el buen uso de los recursos públicos. En lograr lo mayor posible con aquello que contamos. Si un grupo humano dispone de un determinado número de insumos que son utilizados para producir bienes o servicios, "eficiente" será aquel grupo que logre el mayor número de bienes o servicios utilizando el menor número de insumos que le sea posible. "Eficiente" es quien logra una alta productividad con relación a los recursos que dispone.

Eficiencia se emplea para relacionar los esfuerzos frente a los resultados que se obtengan. A mayores resultados, mayor eficiencia. Si se obtiene mejores resultados con menor gasto de recursos o menores esfuerzos, se habrá incrementado la eficiencia. Dos factores se utilizan para medir o evaluar la eficiencia de las personas o empresas: *Costo y Tiempo*.

El concepto de *hacer bien las cosas debidas*, nos pone en mayor capacidad de entender con mucha claridad el vocablo de Eficiencia, el cual se refiere a la producción de bienes o servicios que la sociedad valora más, al *menor costo social posible*. Es el cociente entre los resultados obtenidos y el valor de los recursos empleados. La eficiencia no es un valor absoluto que se alcanza por sí mismo sino que se determina por comparación con los resultados obtenidos por terceros, quienes actúan en situaciones semejantes a las que deseamos analizar. Eficiencia es alcanzar los objetivos por medio de la elección de alternativas que pueden suministrar el mayor beneficio.

Del análisis de estos tres indicadores se desprende que no pueden ser considerados ninguno de ellos de forma independiente, ya que cada uno brinda una medición parcial de los resultados. Es por ello que deben ser considerados como un *Sistema de Indicadores* que sirven para medir de forma integral las actividades del gobierno municipal.

2.2.6 La evaluación en el nivel de coberturas.

Para etiquetar una cobertura como buena o mala, o bien para asegurar que la calidad y eficiencia de algún servicio es satisfactoria o no, requerimos de un punto de comparación, y la elección de tal parámetro se encuentra sesgada por nuestra particular preconcepción valorativa de lo que es o no adecuado.

Por ejemplo, podemos afirmar que la cobertura de agua de determinado municipio es buena en relación con el promedio estatal; aquí el valor otorgado está en función de nuestra opinión sobre los datos estadísticos intermunicipales. Sin embargo, en un contraste de periodos, alguien puede otorgar un juicio contrario, catalogando el servicio como algo malo en cuanto a cobertura alcanzada utilizando como referencia las metas previstas y el total de recursos destinados a mantener o aumentar el servicio. En este segundo caso el análisis se torna complejo, pues se contempla todo el proceso bajo criterios como la eficacia o la eficiencia en el uso de recursos.

Pero en su sentido esencial básico, estrictamente apegados a su contenido evaluatorio primigenio, el concepto de cobertura nos remite a una cifra estadística (tantas casas con agua entubada, tantas con drenaje, etc.), cuyo valor intrínseco es bastante reducido. Su utilidad, cobra sentido, en la medida en que su contraste con una realidad más amplia (o bien con determinados cuadros axiológicos) abre paso a una comparación, y permite sentar las bases para arriesgar afirmaciones y explicaciones acerca de la auténtica condición del fenómeno observado.

En términos generales, el acceso a los servicios prestados por el estado, o a cargo de éste, representa una manifestación de mejoría en la calidad de vida, asociada a su vez con un mayor bienestar social. De ahí que, los servicios representan, en sí mismos, una forma de redistribución de la riqueza generada por la sociedad, pero, siendo objetivos, ésta obedece a patrones que no necesariamente coinciden con un criterio de equidad y por ello, la ampliación de la cobertura se convierte entonces en un factor que exhibe los avances de la gestión pública.

En algunos casos las diferencias entre los montos de los recursos canalizados a los municipios encuentran su explicación en factores distintos de las necesidades de las poblaciones. Esto se hace patente, si detectamos condiciones de cobertura notoriamente distintas entre servicios de municipios con marcadas similitudes en sus características contextuales generales.

Optar por la elección de la cobertura como indicador, tiene su razón de ser en la intención de efectuar una primera aproximación, pero en realidad adquiere connotaciones más interesantes a la luz de su cruce con otros datos fuera de las cifras absolutas. Por ello, el análisis de la cobertura en un primer momento queda circunscrito a la recopilación y

procesamiento de información estadística, que en una segunda etapa puede ser analizado a la luz del cruce con otras variables.

Esta primer forma de abordar el problema, deja fuera elementos de juicio mucho más globales (o mejor dicho distintos), como por ejemplo la pertinencia de la cobertura de acuerdo con estándares de calidad de vida aprobados por instituciones internacionales. Sin embargo, partir de las condiciones prevalecientes en el país, constituye un buen punto de arranque, pues la referencia inmediata entre capacidades, contexto y cobertura abre posibilidades de comparación directa.

En el desarrollo analítico sobre la cobertura en servicios públicos, estamos concientes, existen algunos matices políticos, pues no podemos olvidar que los procesos de asignación de recursos se desarrollan dentro de marcos de referencia formales e informales que suponen relaciones de negociación inscritos dentro de los causes de la administración pública.

La distribución de los recursos por parte de las instancias federales y estatales pasa por un filtro de decisiones en las cuales se patentiza la relación de poder que existe entre los distintos niveles de gobierno. Es así, como la capacidad negociadora de parte de los dirigentes municipales se convierte en un factor importante dentro del fortalecimiento de la autonomía municipal.

Para dar sentido integral al concepto de la cobertura, resulta incluso conveniente ligarlo con la manera en que se efectúa la administración de recursos, para ello, nuestro estudio se sirve de las respuestas recabadas en las entrevistas, que permiten obtener principios de relación generales. En cuanto a los factores políticos que inciden en la cobertura, debemos hacer hincapié en los estrechos alcances de nuestras pretensiones, pues en realidad nos contentamos con señalar algunos puntos destacados por su importancia, ya que ahondar en cada caso requeriría un esfuerzo que desvirtuaría la intención de su análisis.

Para determinar el nivel de cobertura o bien para asegurar que la calidad de algún servicio es satisfactoria o no, requerimos de un punto de comparación, lo que implica que la elección que realicemos de tal parámetro, estará condicionada por nuestros juicios de valor.

Algunos ejemplos en la construcción de indicadores en el nivel de cobertura, podrían considerar los siguientes rubros: a) población que recibe el servicio; b) frecuencia con que la población recibe el servicio; c) horario en que la población recibe el servicio; d) análisis comparativos con otros gobiernos municipales; y e) análisis comparativos de tipo histórico con referencia a otros periodos constitucionales

2.2.7 La evaluación en el nivel de calidad.

Las nuevas tendencias renovadoras (pública y gerencial) que impulsan mejoras en la capacidad y rendimiento del gobierno, tienen como punto de coincidencia la centralidad del ciudadano¹⁹². Dichas nuevas tendencias, desarrollan cada una, con sus teoremas y técnicas propias, un enfoque alternativo que se relaciona con la *calidad*¹⁹³ y no con la cantidad (de áreas de intervención de gobierno, de aparato administrativo, de programas, de personal, de presupuesto y gasto).

Efectivamente, una de las alternativas que en los últimos años están renovando a la gestión pública es la calidad, que como alternativa tecnológica, da cuerpo a los procesos de reingeniería en el seno de las organizaciones modernas, ya que pone énfasis en los procesos de cambio que se orientan hacia una escala creciente de competitividad y excelencia. La calidad es punto toral para revisar y revitalizar la calidad misma de la función pública, pues representa un testimonio de innovación organizacional y esta desde la perspectiva de Cabrero se define como “el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones con el contexto) que puede ser capaz de afectar la agencia organizacional”.¹⁹⁴

En este sentido, la cultura de la calidad emerge como uno de los detonadores del cambio económico y social. Se llega a la conclusión de que los patrones de la dirección ortodoxa llegan a su límite. Lo formal, lo burocrático, lo vertical y lo rígido no son funcionales en contextos que reclaman comunicación abierta y directa, flexibilidad organizativa, creatividad funcional y capacidad adaptativa. Se trata de un cambio de fondo, donde lo inmóvil de las estructuras organizacionales debe eliminarse.

En el caso de los gobiernos, la calidad se desenvuelve en las arenas de poder. La relación de los ciudadanos y los gobiernos es importante, neurálgica y determinante para fines de conducción y bienestar general. Es cierto que en épocas de cambio las organizaciones públicas revisan sus tareas, objetivos, líneas de acción y evalúan sus costos, impactos y beneficios que proporcionan. El renglón de los servicios públicos es un aspecto medular para situar lo que los ciudadanos demandan y lo que el gobierno ofrece.

¹⁹² Por la vertiente pública ocurre la recuperación del ciudadano cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales se reconoce y acepta (en conexión con la tradición republicana más que con la estrictamente liberal y democrática) el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comportarse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por consiguiente, a ser sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos y a ser sujeto participante en la administración pública, en contrapunto a una larga tradición teórica y práctica que en los mejores casos valoró al ciudadano como nacional, elector y contribuyente, pero que en la dimensión gubernativa y administrativa lo consideró siempre objeto y destinatario pasivo de su acción: el ciudadano como gobernado y el administrado por definición. Por la vertiente gerencial, ocurre la recuperación del ciudadano cuando en los enfoques de gestión estratégica se le entiende como agente crucial del entorno gubernamental-administrativo, cuyos comportamientos en varios ámbitos de la vida asociada representan *oportunidades* y *amenazas* para la legitimidad y efectividad funcional del gobierno, o cuando conforme a la filosofía de la administración de calidad se le entiende como *usuario* y *cliente del servicio público*, cuyos requerimientos y expectativas deben ser satisfechos.

¹⁹³ “En la filosofía de la calidad, el funcionamiento general de la organización gira alrededor del cliente: desde el diseño de un artículo hasta el servicio posterior a su venta, la empresa entera esta atenta y responde a las señales de sus compradores. De ahí el célebre apotegma empresarial japonés: *el consumidor es el rey*”. Argüelles, Antonio. “Calidad Total en la administración pública: la experiencia de Secoff”.

¹⁹⁴ Cabrero, Enrique y David Arellano. “Análisis de innovaciones exitosas”, en, Revista de Gestión y Política Pública, p. 70.

La oferta de los servicios públicos no es un mero trámite. Es el momento en que los ciudadanos¹⁹⁵ acuden a una institución de cobertura pública como los gobiernos y es el momento en que su confianza la manifiestan al considerarlo idóneo para satisfacer sus necesidades e intereses individuales o colectivos.

En este sentido, la calidad de los servicios públicos es asunto medular para ganar consensos o propiciar disensos. Cuando los servicios públicos son ineficientes, deficitarios y erráticos se altera negativamente la relación gobierno-ciudadano. Relación que ingresa al terreno político y en el cual los ciudadanos como electores castigan o ratifican su confianza través del voto en el gobierno.

Los servicios públicos, desde la óptica del gobierno, tienen que mejorarse de manera continua. Siendo la calidad la aptitud de un producto o un servicio para satisfacer las necesidades del usuario, las respuestas más adaptadas deben aportarse a partir del análisis preciso de las necesidades de los usuarios, reduciendo los plazos de respuesta, mejorando la cobertura y simplificando los procesos.

De acuerdo con lo anterior, la calidad, referida a los asuntos del gobierno y de la vida ciudadana puede definirse como una tecnología¹⁹⁶ que tienen por objeto enriquecer, mejorar, fortalecer, transformar y modernizar los procesos de gestión pública encargados de la producción de bienes y servicios, mismos que son requeridos por públicos diversos tomando en cuenta la competencia, la pluralidad y las demandas de los individuos y las organizaciones tanto civiles como sociales. Sin embargo, cabe resaltar que ninguna experiencia de calidad puede tener éxito sin gestión participativa.

La calidad en la dirección de los asuntos públicos reviste una importancia crucial para el mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Las circunstancias que conducen a que los servicios públicos estén más atentos a la demanda y más preocupados por la relación costo-eficacia no desaparecerán de un día para otro. En el caso de la administración municipal, el concepto de calidad del servicio está estrechamente vinculado al concepto de satisfacción del usuario.¹⁹⁷

El factor más importante para ofrecer calidad del servicio en la administración municipal es entregar servicios que sobrepasen las expectativas de los usuarios para convertirlos en usuarios satisfechos y entusiastas. Para ello, es importante que la administración municipal logre determinar con precisión cuál es el problema que el usuario espera que le

¹⁹⁵ En la sociedad actual el ciudadano tienen diversas facetas que lo caracterizan frente al gobierno: es elector, cliente, usuario y contribuyente. Esta situación implica una recuperación abierta de la vida ciudadana, motivo por el cual los servicios públicos tienen que proporcionarse en términos de igualdad, equidad y eficiencia.

¹⁹⁶ La calidad entonces, es una tecnología, porque exige la utilización del conocimiento científico para especificar las normas de hacer las cosas de una manera reproducible. Más aún, la calidad es una tecnología intelectual porque, "...es la sustitución de juicios intuitivos por algoritmos (normas para la solución de problemas) Lo característico de la tecnología intelectual es el esfuerzo por definir una acción racional e identificar los medios más adecuados para llevarla a cabo". Bell, Daniel. El advenimiento de la sociedad post-industrial, p. 48.

¹⁹⁷ Cuando la administración municipal satisface las expectativas de los usuarios, las percepciones y las expectativas son iguales y, en consecuencia, califican el servicio como satisfactorio. Cuando no satisface las expectativas del usuario, la calificación será negativa y el usuario calificará el servicio como no satisfactorio. Si un servicio sobrepasa las expectativas de los usuarios, la satisfacción será positiva y el usuario calificará el servicio como superior. La satisfacción del usuario es el estado de opinión respecto de una organización que presta un servicio o un bien que sigue a un juicio de calidad y que se deriva de él. Las opiniones son el resultado de contrastar lo que ellos esperaban antes de recibir el servicio con su experiencia real con el mismo. La satisfacción del usuario es pues, el resultado de las impresiones recibidas a lo largo de la creación del servicio menos las expectativas que el cliente trajo al entrar en contacto con la actividad de servicios.

resuelva o cual es el nivel de bienestar que el usuario espera que la administración municipal le proporcione.¹⁹⁸

En lo referente a la calidad, consideramos importante que los municipios dispongan de los mecanismos necesarios para promover y garantizar la calidad en la prestación de los servicios públicos, por ello, apuntamos algunos rubros a considerar en este nivel: a) existencia de mecanismos para monitorear quejas e inconformidades de los usuarios del servicio; b) número de quejas e inconformidades de los usuarios; c) existencia de mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas con que debe proporcionarse el servicio; d) existencia de mecanismos que aseguren el cumplimiento del código de conducta de los servidores públicos; e) percepción que los usuarios tienen del servicio; y f) análisis comparativos de la percepción que los usuarios tienen del servicio con respecto a otros gobiernos municipales

2.2.8 La evaluación en el nivel de eficiencia.

La evaluación en el ámbito de la gestión pública no busca la eficiencia a cualquier costo. En primer lugar, porque la eficiencia no puede ser separada de la efectividad, dado que la optimización de los recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales es incompatible con los valores que estamos defendiendo. Por otra parte, el modelo gerencial debe subordinar la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo al criterio democrático, expresado en la voluntad popular. Son los criterios definidos en los espacios públicos los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica, y por esto la gestión pública se aparta de toda visión tecnocrática.¹⁹⁹

Bozeman²⁰⁰, plantea que una de las cuestiones normativas que a veces han confundido los intentos por establecer las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas es el tema del gobierno con perfil empresarial. Las raíces de esta discusión pueden rastrearse hasta los orígenes de la nación, pero el tema conserva su importancia en las deliberaciones contemporáneas. Parte de la confusión engendrada por los filtros ideológicos es que tienen distinto significado para diferentes personas. Pero si hay un hilo conductor en las percepciones del gobierno de corte empresarial, es el acento en la eficiencia.²⁰¹

¹⁹⁸ La satisfacción del usuario tiene una estructura estrictamente individual (idénticos bienes provocan satisfacciones distintas en dos usuarios diferentes) y su manifestación personal varía igualmente de un usuario a otro. En los contactos que tiene la administración municipal con los usuarios, los estados de satisfacción del usuario pueden ser: Satisfacción. Las expectativas han sido igualadas, pero no superadas. La transacción se ha desarrollado perfectamente y el nivel de esfuerzo ha sido el esperado; Irritación. La transacción ha concluido felizmente, pero el comportamiento del prestador del servicio no ha sido apropiado (fallas iniciales en los contactos con el usuario y en los diferentes momentos de verdad que constituyen el ciclo del servicio); Insatisfacción. La transacción no ha tenido éxito, o el nivel de esfuerzo exigido ha sido superior al esperado; Enojo. La transacción no ha tenido éxito, a pesar de un esfuerzo por parte del usuario notablemente superior al esperado, o por la culpa de un error de la administración municipal que presta el servicio, que podía haberse evitado; Excitación. El usuario se lleva una sorpresa agradable porque las expectativas de éxito eran bajas o el nivel esperado de esfuerzo alto, o la transacción ha sido redefinida al alza.

¹⁹⁹ En consecuencia, la gestión pública no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector público, sino que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.

²⁰⁰ Todas las organizaciones son públicas, p. 76.

²⁰¹ "La búsqueda de la eficiencia en los procesos decisivos dio inicio a los estudios estadounidenses de *public policy analysis* que, como la mayoría de los métodos cuantitativos aplicados a la administración se desarrollaron posteriormente a la segunda guerra mundial". Cardozo Brum, Myriam. "La evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones".

Desarrollar adecuadamente la actividad gubernamental es una exigencia que ha llevado a formas de actuación diferentes a las de antaño. Hoy en día, se exige al gobierno competir por los recursos, por definición, escasos. Esto solo es posible con una administración pública cuya orientación esté basada en logros de objetivos de manera eficiente, y brindando satisfactores de calidad. Sin embargo, la presencia de un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, ocasionó el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz, ineficiente y sumamente costoso.²⁰²

De ahí, que ante un panorama tan poco alentador, pero si aleccionador, bajo la óptica de Luis F. Aguilar²⁰³ se vislumbran dos grandes tendencias renovadoras (la pública y la gerencial) que animan y reorientan a la administración pública, entendida ésta como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y como disciplina. Dichas tendencias²⁰⁴, tienen relación directa con la definición y consolidación del papel que el Estado y particularmente el gobierno habrán de cumplir para provecho de sus comunidades en las condiciones inéditas de globalización económica, revolución tecnológica de la información, la nueva economía, la agudización de las desigualdades sociales, y los riesgos ambientales. Incluso podemos plantear que cada tendencia representa una respuesta a las insuficiencias e inconformidades con el pasado gubernamental y administrativo, al que cuestionan y critican, y al mismo tiempo cada una de ellas surge como consecuencia de las preocupaciones sobre el futuro social, tratando de anticiparlo.

Por lo anterior, se hace necesario redimensionar las capacidades del Estado, democratizarlas²⁰⁵ y rearticular sus relaciones con la sociedad, para revitalizar el ámbito público, mismo que es reclamado con el postulado de más sociedad y menos Estado.

²⁰² "Hemos descubierto el estado limitado, el gobierno limitado. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y, si es equivocada, onerosos costos de oportunidad tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública". Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio Introductorio al Estudio de las Políticas Públicas, p. 17.

²⁰³ Aguilar Villanueva, Luis F., "Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI", pp. 11-30.

²⁰⁴ La primera tendencia recupera, reactiva y reconstruye *la naturaleza pública* de la administración pública, entendiendo por esto: 1) El acento que hoy en la disciplina y en la práctica administrativa se pone en la legalidad de la actuación gubernamental (no a la arbitrariedad, la excepción, la discriminación y la impunidad), en la transparencia de los gobiernos en el ejercicio de los recursos públicos (no al patrimonialismo y a la corrupción) y en la rendición de cuentas al público ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción; y 2) La exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad perseveren en su orientación hacia el interés / beneficio público del conjunto de la comunidad política (en contrapunto a las tradiciones de clientelas y prebendas) y la exigencia de que los ciudadanos participen en la deliberación de los asuntos públicos y en la puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas. La segunda tendencia, recupera, reactiva y reconstruye *la capacidad administrativa* de la administración pública, entendiendo por esto: 1) El acento que hoy se pone en la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales en las estructuras gubernamentales a fin de otorgar sentido de dirección a los gobiernos y potenciar el manejo de sus entornos, favorecer la economía-eficacia-eficiencia-calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos; y 2) El aseguramiento de que la acción de gobierno y administración tenga como resultado crear / agregar valor (público) a los activos de sus comunidades (desarrollar capacidad social), razón por la cual comienzan a introducirse en la administración pública formatos de organización posburocrática y se incorporan los métodos de planeación / dirección estratégica, administración de calidad, rediseño de procesos, gestión del conocimiento, etcétera. Las dos tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero también orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos. En parte, las dos tendencias se relacionan directamente con las respuestas que se dieron en los últimos 20 años para enfrentar y superar la crisis política y económica de los estados sociales, particularmente la de los estados desarrolladores de formato autoritario, pero en parte responden a los nuevos retos y riesgos que al estado y a sus gobiernos plantean tanto la configuración más diferenciada y abierta de las sociedades como la transformación radical y acelerada de la economía el mundo. Ibid.

²⁰⁵ "La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia. La democratización ha sido también tirar al lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. La democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisoria, pero desalienta el atropello a las libertades y desaconseja frivolidades legales, laxitudes financieras, decisiones alegres". Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introductorio al Estudio de las Políticas Públicas, p. 23.

Este promisorio giro en las relaciones entre la sociedad y el Estado bajo el signo de la pluralidad y la autonomía obviamente ha complicado el sistema político y el sistema administrativo. Hoy pierde significación y eficiencia la otrora simplicidad del mando político que agregaba intereses, encuadraba conflictos, promovía la estabilidad, a través de un conjunto específico y escalonado de organizaciones sociales que alcanzaban naturaleza política y gubernamental al estar incorporadas directa y subordinadamente al Estado.

Asistimos, en cambio, a todo un universo de exploraciones políticas y administrativas de la sociedad, más libres y eficaces, para hacer avanzar las demandas y para atender las necesidades. La simplicidad político-administrativa del sistema, su compactez y unilateralidad, parece haberse agotado. Se asiste a la diferenciación política de la sociedad y a la complejización de la gestión pública. La emergencia de una nueva manera de entender y hacer la política alterado fundamentalmente dos dimensiones de las relaciones tradicionales entre sociedad y Estado²⁰⁶. Se ha modificado la dimensión de lo público y lo privado y ha cambiado la dimensión de la independencia / dependencia de la sociedad respecto del Estado tanto en el tratamiento de sus asuntos particulares como en el de los asuntos políticos generales.

Ante la creciente necesidad de eficientar la labor administrativa, el otorgamiento de servicios a la población, a raíz de las tesis contemporáneas que buscan limitar el accionar del Estado, en aras de permitir a la sociedad el desarrollo de nuevos mecanismos que posibiliten satisfacer sus crecientes y complejas demandas, surge la posibilidad de pensar en alternativas distintas a la directa prestación de servicios públicos municipales.²⁰⁷

Con la creciente demanda de servicios por parte de la población en un municipio, muchas veces y en la mayoría de los casos producto de los flujos migratorios que vienen a desarrollar nuevos polos de asentamientos humanos, los funcionarios se encuentran ante una opción: dejar de ser los proveedores directos.

Hace más de 20 años, un estudio realizado por Jonh Donahued²⁰⁸, precisaba que la decisión principal que permite a los funcionarios públicos el decidir privatizar un servicio es la disminución de los costos, el elevar su calidad y cobertura, y la eventual eficiencia en la prestación por parte de los particulares, en el mismo estudio se apunta que de 18 servicios prestados directamente por los gobiernos locales los funcionarios estaban dispuesto a privatizar 11. Ante la lógica de decidir privatizar algún servicio surgen

²⁰⁶ "Pareciera válido decir que la debacle del Estado omnipresente, interventor, es sólo la punta del iceberg de un fenómeno mucho mayor; de un síndrome que no es posible explicar desde sólo una vertiente o ángulo de la realidad sino que está compuesto necesariamente por un diverso conjunto de elementos interrelacionados. Las fronteras entre lo público y lo privado se hacen difusas demostrando aparentemente que sigue siendo una frontera construida desde las imágenes sociales más que desde una auténtica posibilidad de separación. La acción estatal difícilmente puede ser aceptada como un espacio homogéneo de un actor racional unificado y la sociedad difícilmente puede ser vista como un cuerpo genérico de ciudadanos que influyen y se ven influidos por la acción de un monolito llamado Estado". Arellano David y Cabrero, Enrique. Reformando al Gobierno –una visión organizacional del cambio gubernamental-.

²⁰⁷ Uno de los esquemas que me parece interesante destacar es el referente a la gestión privada de los servicios públicos, tema que hasta hace algunos años no admitía debate. Sin embargo, en el ámbito académico ha comenzado a aparecer una serie de estudios referentes a la prestación de servicios municipales aunque cabe recalcar que la mayoría de dichos estudios han sido investigaciones empíricas de países industrializados, principalmente Francia e Inglaterra en Europa (en donde se dio con mayor auge el proceso de privatización en los años 80's) y en los Estados Unidos auspiciados por agencias gubernamentales y centros de investigación privados desarrollados por universidades.

²⁰⁸ The Privatization Decision, Basic Books, Inc. New York. USA, 1989.

diversos cuestionamientos en el terreno de la praxis administrativa: qué condiciones se requieren?, es decir, cómo y cuándo hacerlo?, qué ventajas puede obtener el gobierno y por supuesto la población?

Un esquema preliminar de respuesta al cuestionamiento de qué condiciones se requieren para privatizar un servicio es el siguiente:

- 1) Que las demandas de servicios por parte de la población sean tales que los funcionarios vía un diagnóstico denoten que el municipio como tal es incapaz de proveerlos satisfactoriamente. Para ello, se requieren relacionar una serie de indicadores relacionados con los ingresos propios vs egresos por costo de servicios, rentabilidad del servicio, crecimiento del mismo, y enfrentar sobre todo infraestructura propia con cantidad, calidad y cobertura del servicio a proveer; esta última relación permite a los funcionarios responsables de analizar si la infraestructura actual es suficiente y en caso negativo relacionarlo con sus finanzas a efecto de incrementar la infraestructura, o bien poder pensar en otras alternativas de prestación.
- 2) Que el Ayuntamiento sea capaz de distinguir empresas privadas, capaces de erogar tal magnitud de recursos previo acuerdo en la prestación u obra. En este punto de debe hacer énfasis en el tipo de empresa a contratar, poniendo especial atención en su experiencia en el ramo, capacidad de cobertura en el presente y futuro, posibilidades de inversión en la región y tiempos en el que dure su contratación.
- 3) Que los destinatarios del servicio u obra es cuestión estén dispuestos a pagarlo o en su defecto que el ayuntamiento financie parte de la prestación o en todo caso que el municipio cubra su totalidad.

Con estas primeras condicionantes el Ayuntamiento estaría en posibilidad de considerar un perfil del prestador del servicio, con la inclusión de las siguientes variables a considerar: a) Capacidad de infraestructura del prestador; b) Conocimiento del prestador del servicio o obra en cuestión; c) Análisis financiero de la modalidad de pago del servicio: (si la cuota es igual a pagar por toda la población ó, si se estratifica por zonas de ingreso para establecer cuotas); d) Capacidad de Cobertura; e) Calidad y durabilidad; e Impacto entre la población.

Con la contemplación de estas variables básicas, es posible llegar a realizar un concurso convocando a las empresas privadas a que lleven a cabo el servicio, a efecto de tener diversas alternativas al momento de elegir a la organización que proveerá el servicio.

En el campo de las políticas y programas sociales, la *eficiencia* de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es *eficiente* si logra los objetivos para que fue diseñado. Una organización *eficiente* cumple cabalmente la misión que le da razón de ser. Para lograr total claridad sobre la eficiencia, hace falta precisar lo que constituye un “objetivo”. Particularmente, necesitamos estipular que un objetivo bien definido explicita lo que se busca generar, incluyendo la calidad de lo que se propone. Asimismo, un objetivo debe delimitar el tiempo en que se espera generar un determinado efecto o producto. *Por lo tanto, una iniciativa resulta eficiente si cumple los objetivos esperados en el tiempo previsto, con la claridad esperada y los recursos estimados.*

Cabe destacar que la eficiencia contempla el cumplimiento de objetivos en concordancia con el costo o el uso de recursos. Una determinada iniciativa es más o menos eficiente según el grado en que se cumple sus objetivos, teniendo en cuenta la calidad, la oportunidad y los costos. Lo que se busca desde esta perspectiva, es generar ideas en torno a las posibilidades que tienen los gobiernos municipales para encontrar mecanismos que posibiliten evaluar los niveles de eficiencia con los que están funcionando los servicios públicos. Para ello, sin duda alguna es importante, visualizar el manejo de los diferentes tipos de recursos (financieros, humanos, técnicos y materiales), y relacionarlos con los diversos tipos de productos que se están generando (servicios ofrecidos, usuarios atendidos, etc). Teniendo claro esto se puede proceder a detectar los costos por cada uno de ellos, así como el beneficio administrativo, social o económico que cada uno genera.

Existen tres tipos de evaluación de eficiencia: *costo-efectividad*, *costo-beneficio* y *costo-utilidad*. El primero se refiere a la relación entre los costos y los beneficios calculables en dinero) que se logran. El segundo y tercero, se refieren a situaciones en las que no es posible calcular el valor pecuniario sino el impacto social de esas actividades; lo que se evalúa es el beneficio o utilidad para toda o para una parte de la sociedad. En suma, la eficiencia, se refiere a la disposición al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible.

2.3 Descripción de los servicios públicos que se estudiarán.

2.3.1 El uso de las tipologías y la clasificación de los servicios públicos.

En términos generales las tipologías han sido empleadas básicamente con fines de ordenar información, explicar fenómenos y en especial, para delimitar aspectos particulares de un tema de investigación. En este sentido, resulta claro que *la tipología no puede sustituir a la explicación, ya que cumple una función orientadora para el investigador.*

La realización de *tipos* es una herramienta metodológica, que permite simplificar lo complejo. Las tipologías como ejercicio intelectual de abstracción son la simplificación de un fenómeno determinado, cuyas partes se analizan de forma desagregada a partir de un marco teórico o de un conjunto de variables dadas por el investigador, para llegar a establecer tipos y categorías (diferencias y similitudes) entre las partes que integran un fenómeno²⁰⁹. Empero, independientemente de los propósitos que el investigador fija al momento de elaborar su tipología, el hecho es que sigue recurriendo a ella como una opción para la investigación. Cabría señalar aquí, que los esfuerzos por elaborar categorías, tienen sentido, en tanto arrojen un conocimiento y entendimiento de la realidad que se quiere analizar o estudiar. Queda claro entonces que, *las tipologías no pueden constituir verdades absolutas del conocimiento municipal*, su característica esencial es que *son medios para acceder a éste* y no un fin en sí mismas.

²⁰⁹ Cfr. Sánchez Martínez Luis A., "Apuntes para la elaboración de tipologías" municipales", p. 15.

En realidad, *una tipología es útil sólo para fines particulares*²¹⁰, es decir, para comprender o aprehender vertientes de un fenómeno o situación, a través de variables o criterios de interés para el investigador o analista; para lo cual estos se sirven de clasificaciones que permiten explicar, y si se quiere, incidir en las variaciones de procesos, mecanismos, instituciones, orientaciones, etc.

Lo anterior, significa que *las tipologías son un medio auxiliar de la investigación*, y que resulta necesario, elaborar o rediseñar una tipología o clasificación *en función de los requerimientos de cada análisis*. Empero, no implica, la proliferación de las tipologías, sino exclusivamente revisión a la luz de necesidades específicas. Asimismo, es importante destacar que la tipología no es simplemente una recopilación de datos organizados en intervalos, sino un ejercicio de concepción, donde el factor esencial es contar con elementos de interpretación y análisis.

Asimismo, es importante tener presente, que si nuestra realidad es cambiante, las clasificaciones por tanto, pueden ser válidas hoy, pero en el futuro tal vez no. “Por consiguiente, construyamos clasificaciones, hagamos tipologías, pero como elementos explicativos, ubicados en tiempo y lugar. Hagamos relativas las tipologías pasadas, y en última instancia, aceptemos que nuestras construcciones son relativas y que serán útiles hasta cierto punto, pero importa señalar la forma y los elementos bajo los cuales fueron construidas”²¹¹.

En función de los planteamientos anteriormente vertidos, para efectos de esta investigación, *nuestra tipología de los servicios públicos municipales* comprende: servicios públicos básicos, servicios públicos básicos complementarios, servicios públicos de seguridad, de protección civil y cuidado ambiental.

Servicios públicos básicos.

Estos servicios público son el agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas y alumbrado público.

Agua potable. Es el líquido que se hace llegar a la población para satisfacer sus necesidades de consumo; es el agua que se utiliza para beber, lavar, asearse, cocinar y, en general, todo lo que se refiere a la higiene personal y del hogar; también es el agua que se utiliza para las necesidades de la industria, el comercio, los hogares y en fin, todo tipo de actividades urbanas.

Drenaje y alcantarillado. El drenaje es un sistema subterráneo de tuberías por el que se desechan las aguas negras y residuales. El alcantarillado es una red de colectores para reunir los desechos líquidos, sanitarios, industriales y agua de lluvia, para ser conducidos al canal del desagüe o a plantas de tratamiento.

Calles y banquetas. Es un servicio que presta el ayuntamiento a la población, mediante las obras que realiza para rellenar baches; nivelar calles y banquetas; emparejar el pavimento que, por el uso, el derramamiento de diesel y otros motivos, se quiebra o se

²¹⁰ Cfr. Mejía Lira, José, “Tipologías municipales ¿para qué?”, p. 21.

²¹¹ Ibid.

ondula; volver a pavimentar calles donde la cubierta ya esté muy quebradiza o desnivelada.

Alumbrado público. Es el servicio de luz eléctrica instalado en calles, plazas, parques, jardines y lugares públicos, que permite la visibilidad nocturna y le brinda seguridad a la población.

Servicios públicos básicos complementarios.

Estos servicios son el de limpia, mercados y centrales de abasto, educación, panteones y rastro.

Limpia. El servicio de limpia se encarga de la recolección de la basura de las casas y de las instituciones públicas, de la limpieza de las calles, parques, mercados, vías de acceso a la ciudad y lotes baldíos, así como del tratamiento final que se le dé a la basura, mismo que deberá seleccionarse de acuerdo a las necesidades y recursos de cada municipio.

Mercados y centrales de abasto. Son las instalaciones en donde se reúnen los comerciantes de los más diversos artículos, principalmente de primera necesidad como alimentos, ropa y objetos para el hogar. Cumplen con una necesidad social, pues los productos que necesita la población se pueden concentrar en un lugar donde la gente acude a surtirse suficientemente.

Panteones. El servicio de panteones es el servicio de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. Además del mantenimiento, conservación y vigilancia en los panteones municipales, el ayuntamiento se encarga de otorgar permisos para los servicios mencionados.

Rastro. El servicio de rastro es el medio sanitario por el cual se controla la introducción de aves y ganado. La matanza y distribución de las carnes y sus derivados, destinados al consumo de la población.

Servicios de seguridad.

Estos servicios son principalmente, la seguridad pública, tránsito y bomberos.

Seguridad pública. La seguridad es la garantía que otorga el municipio a sus habitantes para evitar o prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública.

Tránsito. Es la circulación de vehículos que se efectúa dentro de un poblado y en las carreteras o caminos cercanos a él. Como servicio, el tránsito del municipio debe planearse cuidadosamente, para que no provoque problemas ni a la comunidad, ni a las autoridades municipales.

Bomberos. Es el servicio de auxilio que presta el ayuntamiento a la comunidad en casos de emergencias urbanas de todo tipo, como: derrumbes, temblores, inundaciones, ciclones.

Servicios públicos de protección civil y cuidado ecológico-ambiental

Prevenir un desastre consiste, a veces, en tomar las precauciones debidas para evitar que se presente. Pero hay desastres que no se pueden evitar, como los originados por la naturaleza. En estos casos, la prevención consiste en tomar las precauciones necesarias para impedir, en la medida de lo posible, la destrucción de vidas humanas y bienes materiales.

Prevención y cuidado ambiental. El municipio tiene a su cuidado evitar que las aguas y el aire, la fauna y la flora se contaminen con residuos o partículas nocivas.

Como ya lo mencionamos, para los propósitos de nuestra investigación, los servicios seleccionados son aquellos considerados en diversas investigaciones referentes a tipologías y estudios municipales como servicios públicos básicos²¹², que comprenden los servicios de agua potable, drenaje y alumbrado público, mismos que el INEGI, tipifica con este carácter en virtud de la gran incidencia que tienen en el nivel de *bienestar de la población*.

Asimismo, decidimos incorporar a los anteriores tres servicios básicos, el servicio de limpia, que desde nuestra óptica y retomando las clasificaciones y estudios ya citados, se le ubica y tipifica como un *servicio básico complementario*.

2.3.2 Agua potable.

El servicio como tal, puede conceptualizarse como la conducción del líquido desde su fuente de origen hasta la toma domiciliaria y tiene por objeto todos los predios conectados a la red de agua potable municipal o que deben servirse de la misma.

El abasto se cumple cabalmente cuando se hace llegar a domicilio con regularidad el agua que reúna las condiciones de pureza y potabilidad necesarias, de acuerdo con las normas establecidas.

En la normatividad constitucional el servicio del agua potable y alcantarillado queda estipulado como uno de los servicios a cargo del municipio. Sin embargo, en la generalidad de los casos su prestación la realizan los organismos descentralizados, mismos que se encargan de la distribución, el mantenimiento de las instalaciones y el cobro, así como de todas las demás acciones asociadas al servicio. La injerencia municipal se encuentra en la práctica notoriamente limitada. El tipo de ingreso que se obtiene por su prestación se cataloga como un derecho y resulta de aplicar las cuotas correspondientes por el monto de consumo. Por lo general la cuota está determinada por la zona y el tipo de uso que se dé al líquido.

El propósito de la planeación del servicio de agua potable es garantizar el abastecimiento continuo, eficiente y económico del líquido a la población. Incluye por lo tanto, la infraestructura, que abarca desde la construcción y mantenimiento del sistema, hasta la

²¹² En complemento a esto, desde el punto de vista jurídico, vale la pena apuntar que en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, "el proceso de planeación democrática para el desarrollo, como proceso permanente, está dirigido principalmente a la atención de las *necesidades básicas*", las cuales en el Reglamento de dicha Ley, incluyen a los servicios públicos que en nuestra topología consideramos básicos.

operación del servicio. Para nuestro trabajo de investigación, nos avocaremos al estudio de la operación del servicio, analizando básicamente aspectos de cobertura.

Son funciones básicas en la planeación del servicio las relativas a: 1) La administración financiera, 2) la determinación y actualización de tarifas, 3) la supervisión, evaluación y control del funcionamiento, y 4) la participación de la comunidad.

Algunos aspectos de especial utilidad para garantizar un buen funcionamiento del sistema de agua potable son los siguientes:

- Conservación, mejoramiento y ampliación oportuna del sistema.
- Mantenimiento preventivo de la red de distribución y los equipos.
- Realización periódica de estudios hidrométricos.
- Efectivo control de calidad del agua.
- Detección de tomas clandestinas.
- Cobertura total con servicio medido.
- Reutilización de aguas residuales tratadas para determinados usos, como riego de jardines, fuentes públicas, etc.

Entre los últimos estudios técnicos necesarios para una eficaz planeación del sistema, se cuentan:

- a) Los hidrométricos, para determinar las condiciones de funcionamiento hidráulico de la red, es decir, aforos de producción y de captaciones.
- b) Análisis de las capacidades y eficiencia de los circuitos.
- c) Registros de presiones y determinación de coeficientes de rugosidad de las tuberías.
- d) Análisis bacteriológicos y físico-químicos; ya que el diagnóstico sanitario permite a los organismos operadores conocer las condiciones de sus instalaciones y los riesgos potenciales de contaminación en las mismas.

En cuanto a la operación, control y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas, es necesario:

- a) El desarrollo de estudios específicos y labores de investigación en calidad de agua.
- b) El diseño de operación de las instalaciones electromecánicas de los sistemas, y su rehabilitación y mantenimiento preventivo.
- c) La elaboración de proyectos para diseño de pozos, líneas de conducción, redes de distribución, tanques de regulación y sus presupuestos correspondientes.
- d) La revisión de proyectos de fraccionamientos, unidades habitacionales e industrias que se incorporen a los sistemas de operación.

- e) La elaboración de proyectos para ampliarlos o mejorarlos.
- f) La dirección técnica de obras de mejoramiento y/o ampliaciones.
- g) La investigación de nuevas técnicas, metodologías, materiales y equipo.
- h) El levantamiento de inventarios de la infraestructura hidráulica destinada al abastecimiento de agua.

2.3.3 Drenaje y alcantarillado.

El servicio de drenaje y alcantarillado, tiene como propósito garantizar a la población la adecuada e higiénica captación y desahogo de las aguas negras, pluviales e industriales. La eficiente operación del sistema de drenaje y alcantarillado evita inundaciones, derramamiento de aguas negras y ofrece condiciones de seguridad en el desahogo de las aguas.

Para mantener el funcionamiento del sistema de drenaje y alcantarillado, es necesario conservar limpias las cañerías desazolviendo los conductos obstruidos, mantener en buen estado las redes recolectoras, depósitos y plantas de tratamiento, y cuidar que los canales de desagüe no se desborden ni se obstruyan. El interés de la investigación se centrará, igualmente en el rubro de la cobertura de la red de drenaje.

La limpieza del alcantarillado debe realizarse en forma ordenada y programada, en especial en períodos previos a la temporada de lluvias. Existen procedimientos técnicos y equipos especializados para realizar estas tareas en forma eficiente. Un aspecto importante que también hay que tener en cuenta es el del saneamiento de los cauces de los ríos y de las barrancas, ya que uno de los factores principales del deterioro ecológico y de la obstrucción del drenaje es la contaminación por las descargas a cielo abierto de aguas negras, provenientes de las casas ubicadas en los márgenes, y la basura de todo tipo que arrojan los habitantes de las áreas inmediatas a los ríos²¹³.

Un aspecto de crucial importancia en la prestación del servicio lo constituye la supervisión permanente del sistema, para evitar que sustancias tóxicas y de potencial explosivo sean descargadas en el drenaje público. Otro elemento de grave riesgo es el que presenta la contaminación de la red de alcantarillado a causa de la filtración de combustibles derramados por tuberías subterráneas, las cuales por falta de mantenimiento y otras causas, presentan roturas o filtraciones. Al conservar en buen estado las redes de alcantarillado, haciendo las reparaciones necesarias, dándole tratamiento al agua con métodos adecuados de depuración, dependiendo del fin para el que se utilice, se controlará también la propagación de enfermedades.²¹⁴

²¹³ Para que se incremente el aprovechamiento racional del agua, es necesario lograr la eliminación de las descargas domiciliarias en las barrancas y cauces de ríos. Esto se puede evitar mediante la construcción de colectores marginales a lo largo de los cauces de los ríos y de las barrancas de la zona urbana y el saneamiento de los mismos. Para ello es imprescindible la colaboración de la comunidad y la organización de la participación vecinal, tanto para realizar las obras de conexión de sus drenajes al colector marginal, como en el compromiso permanente de mantener en condiciones de limpieza y cuidado de las áreas aledañas.

²¹⁴ El control y cuidado de las condiciones adecuadas del sistema de drenaje y alcantarillado ayudan a prevenir desastres, a conservar la salud de la comunidad el evitar focos de infección, inundaciones y encharcamientos en tiempo de lluvia, y permite un mejor aprovechamiento de agua gracias al tratamiento para su reutilización.

2.3.4 Alumbrado público.

Las necesidades de iluminación que la población requiere para realizar sus actividades, se han modificado gradualmente con la transformación urbana. El diseño y cálculo de los requerimientos de iluminación para diversos tipos de vialidades y espacios abiertos, es una tarea de carácter técnico que, de no cumplirse adecuadamente, puede redundar en costos excesivos por consumo de energía y un inadecuado alumbrado urbano, por exceso o insuficiencia.

La iluminación artificial es uno de los satisfactores fundamentales, tanto en aspectos viales y de transporte, como en las múltiples actividades nocturnas que tienen lugar en los centros urbanos. Así, el servicio de alumbrado público a cargo del municipio, consiste en la creación y mantenimiento de una red de iluminación en los lugares públicos. El costo debe ser cubierto por el municipio y la recuperación hasta hace poco era prácticamente nula en muchos casos.

Para el servicio de alumbrado público municipal se aplica una tarifa, cuyo precio es subsidiado. El monto a erogar por parte del municipio se calcula con base en el costo de kilowatt y el consumo promedio por luminaria (en iluminación convencional aproximadamente 250 watts), así como el número total de éstas y las horas de funcionamiento. Este gasto constituye en muchos casos una erogación muy fuerte de efecto negativo sobre el disponible presupuestal de los municipios. Para los propósitos de nuestra investigación, nos centraremos en el estudio de aspectos muy específicos respecto a los niveles de cobertura en dicho servicio público.

2.3.5 Recolección de basura domiciliaria.

La generación de desechos sólidos es una condición natural de los asentamientos humanos. Su recolección, manejo y destino es una de las funciones que tradicionalmente han realizado los gobiernos municipales. El Artículo 115 de la Constitución, en su fracción III, define al de limpia como un servicio público municipal.

Este es uno de los servicios más conflictivos pero también de los más proclives a ser mejorados. El servicio consiste en un conjunto interconectado de acciones que van de la recolección domiciliaria y barrido de calles al manejo de los centros de acopio y reciclaje de desechos.

Una lista global comprende al menos los siguientes puntos:

- a) Recolección domiciliaria.
- b) Recolección comercial e industrial.
- c) Barrido de calles.
- d) Manejo de centros de acopio y reutilización.
- e) Separación de desechos y/o pepena.
- f) Manejo y comercialización de productos reciclados.

Para esta investigación analizaremos únicamente el servicio de la recolección de basura domiciliaria, analizando su nivel de cobertura.

Las características propias de cada ciudad, su traza y configuración urbana, su orografía, van a determinar los requerimientos del tipo, la cantidad y las formas de operación de la flotilla de los vehículos de recolección. De la misma manera, el perfil de actividades económicas del centro de población determinará la composición de sus desechos sólidos y, por ende, el tipo de técnicas y equipo más adecuado para su tratamiento y destino.

En las grandes ciudades, es característica una gran diversidad de áreas habitacionales y zonas dedicadas a diversas actividades sociales y económicas, por lo que un eficiente sistema de recolección de desechos requiere de una combinación de técnicas y equipos para suministrar los servicios en forma óptima.

En principio, se puede decir que el uso de grandes camiones de recolección es apropiado para caminos pavimentados con pocas pendientes y amplia vialidad. Por otra parte, los camiones con equipos de compresión pueden ser apropiados en zonas de servicios comerciales que producen grandes volúmenes de desperdicios inorgánicos, como papel y plástico.

El uso de contenedores ubicados en puntos estratégicos, para después ser transportados, puede ser útil en unidades habitacionales, mercados y hospitales. La utilización de contenedores con compartimientos destinados a recibir desechos clasificados puede ser conveniente en áreas residenciales donde se ha desarrollado una cultura de conciencia ambiental.

CAPITULO TRES

LOS SERVICIOS PUBLICOS EN MEXICO: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS.

3.1 Los servicios públicos en el contexto nacional.

3.1.1 Política social y servicios públicos.

El término *política social* tienen un significado aparentemente claro hasta que se enfrenta el problema de definirlo. Es probable que no exista una definición universalmente aceptada y algunos han sugerido que la idea de política social no es un término técnico ni con significado exacto. Sin embargo, es posible distinguir al menos cuatro perspectivas básicas de la idea de política social:

- a) *La política social como concepto filosófico. En un sentido abstracto, la política social es el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a los problemas que les afectan.*
- b) *La política social como producto. Vista como producto, la política social consiste en conclusiones alcanzadas por los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida y organización social de la comunidad.*
- c) *La política social como proceso. Desde esta perspectiva la política social es el proceso fundamental mediante el cual las organizaciones sociales mantienen una búsqueda de mejores condiciones para sus miembros. Las políticas sociales son permanentes y nunca terminan de desarrollarse plenamente, de manera continua se modifican conforme se alteran las condiciones y los valores sociales.*
- d) *La política social como una estructura para la acción. En este caso, la política social es tanto un producto como un proceso. Asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede implementar en el contexto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado.*

Parte de la dificultad de definir el concepto de política social se debe a su íntima relación con acciones de política económica, con la cual, por momentos es confundida. La política económica se vincula en mayor medida con programas y acciones relacionadas directamente con el crecimiento económico, aspectos monetarios y fiscales, mientras que la política social se relaciona más con gastos y acciones que inciden directamente en el bienestar social de la población. Pero, dado que lo económico es parte de lo social, la distinción académica entre política económica y política social es más arbitraria que técnica.

Por lo tanto se pueden inferir tres conclusiones preliminares: a) las políticas identificadas como sociales no deben interpretarse como si su único objetivo fuera el bienestar social; b) todas las otras políticas públicas, que no son convencionalmente definidas como sociales, pueden tener un efecto igual o superior en el bienestar social de la población; y c) la política pública debe entenderse como una totalidad en la que las políticas sociales se interrelacionan significativamente con el resto de las políticas públicas.

Es posible que el término de política social tenga un significado particular en el tiempo y el lugar, pues en el fondo es producto de un proceso social, cultural y político; un proceso que determina la visión de la justicia social, de lo que son las necesidades de la población, de lo que se supone es un nivel de bienestar razonable, de las desigualdades aceptables en la sociedad, del papel social del Estado y de lo que finalmente sustenta el modo de vida de cada sociedad.

Parte fundamental de la política social en el ámbito municipal se relaciona con la dotación de servicios públicos, pero no se agota ahí, como a veces se asume, sino con la conformación de nuevas estructuras e instituciones sociales y la promoción de nuevas actitudes, valores y motivaciones. Restringir las políticas sociales al ámbito de los servicios públicos, conduciría a lograr una distribución ligeramente menos desigual de la riqueza, pero tendría un efecto muy limitado en el bienestar social.

3.1.2 Los servicios públicos y el bienestar social.

El bienestar puede definirse como un estado de plena satisfacción física y mental del individuo. Sin embargo, identificar los elementos que permiten llegar a un estado de tal naturaleza es una cuestión realmente difícil. La satisfacción de necesidades físicas y mentales tienen un gran contenido de subjetividad, que además varía a la par de todos aquellos aspectos que hacen la diferencia entre un individuo y otro (edad, posición socioeconómica, experiencia de movilidad social, transcurso de su participación política) y, de manera similar, de la particularidad de un grupo social determinado frente a otros. Se reconoce además, que el bienestar social no puede originarse de particularizar las necesidades individuales, porque ello llevará a un esquema injusto e inequitativo.

Es por lo anterior que, cuando se quiere analizar la situación de una población, se recurre a aquellos aspectos que, independientemente de las preferencias individuales, son elementos comunes e indispensables a todos los individuos. Es decir, son satisfactores de necesidades objetivamente esenciales y que, además, tienen el reconocimiento social de dicha categoría.

Entre los indicadores más representativos del nivel e bienestar de la población, están aquellos que se refieren al **nivel de cobertura de servicios públicos básicos**, nivel educacional formal, situación material de la vivienda y condiciones de salud.

Estos tres aspectos, además de ser considerados como parte de la canasta de satisfactores esenciales, son los que se encuentran mejor documentados mediante censos y encuestas. Si bien no cumplen la amplia gama de satisfactores esenciales que pueden incluirse en una concepción mínima de bienestar social, reflejan con cierta exactitud la situación socioeconómica de la población, debido a que de muchos de ellos dependen muchos otros elementos de bienestar.

La vivienda es el espacio afectivo y físico donde los cónyuges, hijos u otros parientes cercanos, estructuran y refuerzan sus vínculos familiares a lo largo de las distintas etapas de su curso de vida. Asimismo, la vivienda constituye un espacio determinante para el desarrollo de las capacidades y opciones de las familias y de cada uno de sus integrantes para llevar a cabo el proyecto de vida que tienen razones para valorar. Así, el alojamiento

en una vivienda digna y decorosa, derecho sancionado en el Artículo Cuarto Constitucional, favorece el proceso de integración familiar en un marco de respeto a las individualidades, evita el hacinamiento, contribuye a la creación de un clima educacional favorable para la población en edad escolar, reduce los riesgos que afectan la salud, y facilita el acceso a los sistemas de información y entretenimiento modernos.

La población que habita viviendas que carecen de energía eléctrica, agua entubada, drenaje, sanitario exclusivo o de tamaño inadecuado, está expuesta a mayores impedimentos para gozar de una vida larga y saludable y dificulta el aprendizaje de los menores de edad, entre otras privaciones cruciales en la vida de las familias y sus integrantes.

En este sentido es importante señalar que tanto el CONAPO como el INEGI, en sus respectivos análisis en torno a **la marginación y bienestar social**, toman entre otras variables, como referente fundamental para su medición las condiciones de vivienda en lo que corresponde a:

a) *Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.* La falta de agua entubada propicia la utilización del líquido vital en condiciones perjudiciales para la salud debido a las formas de almacenamiento que comúnmente utilizan los residentes de este tipo de viviendas, lo que además obliga a los miembros de los hogares a invertir tiempo y esfuerzo físico en el acarreo del agua, al tiempo que dificulta el desempeño de las labores domésticas.

b) *Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje.* La falta de estos servicios en la vivienda aumenta la vulnerabilidad al incrementar el riesgo de contraer enfermedades trasmisibles como las gastrointestinales y respiratorias, afectando la calidad de vida no sólo de las personas que ocupan las viviendas sin esas condiciones, sino también la de quienes comparten el hábitat, de forma que la defecación al aire libre o la carencia de sistemas para el desalojo de las aguas negras y sucias genera grandes problemas de salud pública.

c) *Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.* La carencia de electricidad excluye a la población del disfrute de bienes culturales, de la participación de los sistemas modernos de comunicación y entretenimiento, así como de la utilización de aparatos electrodomésticos. Ello también redundará en el uso de fuentes de energía alternas con altos costos ambientales y financieros.

d) *Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.* Las viviendas sin ningún tipo de recubrimiento en el piso limitan las oportunidades de las personas para gozar de una vida larga y saludable, y elevan sensiblemente el riesgo de fallecer de los menores de edad por contagio de enfermedades gastrointestinales y respiratorias, principalmente donde es más difícil el acceso a los servicios de salud.

e) *Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento.* Conforme lo establecido por diversos organismos internacionales, se considera que en una vivienda existe hacinamiento cuando duermen en un cuarto más de dos personas; esta condición compromete además la privacidad de las personas ocupantes de viviendas particulares, propiciando espacios inadecuados para el estudio y el esparcimiento, entre otras actividades esenciales para el desarrollo de las personas²¹⁵.

²¹⁵ Debe señalarse que la información censal no permite estimar el espacio físico de la vivienda, así como las dimensiones de los dormitorios, y relacionarlas con el número de personas que los ocupan. Sin embargo, aun cuando en algunas regiones del país y en el medio rural los cuartos-dormitorio suelen ser más grandes que en las grandes metrópolis, la ausencia de divisiones, cuando los comparten varias personas, resta privacidad y crea un ambiente familiar poco adecuado para el desarrollo integral de sus moradores.

Así, una forma de acercarse al conocimiento de las diferencias regionales debidas a privaciones que padece la población por el rezago educativo, la ocupación de viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos insuficientes, así como la residencia en localidades pequeñas, es mediante el análisis *en torno al nivel de bienestar que realiza el INEGI, o bien mediante los estudios del índice de marginación* estimado por el CONAPO para el ámbito municipal con base en los resultados del *XII Censo General de Población y Vivienda*.

La estimación del índice de marginación de los 2 442 municipios, confirma que en nuestro país existe desigualdad de oportunidades de participación en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.

Grado de marginación	Total de municipios	% de población
Muy Alto	386	4
Alto	906	14
Medio	486	12
Bajo	417	6
Muy Bajo	247	64

Elaboración propia con base en información extraída de la página electrónica del CONAPO.

En los 386 municipios con grado de marginación muy alto se expresa en que 31% de la población habita viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo, 28% no cuenta con energía eléctrica, 41% carece de agua entubada. En cambio, en los 247 municipios con grado de marginación muy bajo, sólo 3% de la población ocupa viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo; 2% no tiene energía eléctrica; 4% carece de agua entubada.

Derivado de un análisis que combina la información de los niveles de bienestar social agrupados por *estrato* y la cobertura en materia de servicios públicos, es posible evidenciar que entre ambos aspectos existe una fuerte correlación.

Con la intención de tener un panorama general de las condiciones de la vivienda y el nivel de coberturas en servicios públicos, hemos incluido datos correspondientes a las variables que determinan la conformación para cada uno de los niveles (estratos) de bienestar social, para posteriormente ubicar la información para cada una de las entidades federativas.

**Conformación de los niveles (estratos) de bienestar social
y variables que lo determinan.**

Variables	Indicadores de los Estratos (E)							País
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	
% de pob. menor de 15 años	38.8	35.4	36.7	34.2	34.9	32.7	26.4	34.0
% de pob. residente nacida en otro estado	5.1	10.2	9.0	15.4	57.1	31.0	22.2	18.5
% de pob. 5 años y más que en 1995 residía en otra ent.	2.2	3.2	3.2	4.6	16.9	6.3	5.2	4.6
% de pob. de 6 a 14 años alfabeta	78.9	84.4	85.9	88.5	86.0	91.3	92.9	87.3
% de pob. de 15 años y más alfabeta	77.9	86.2	87.7	92.0	92.4	94.8	97.0	90.5
% de pobl. de 6 a 11 años que asiste a la escuela	89.8	93.9	94.1	94.7	94.4	95.4	96.9	94.2
% de pob. de 12 a 14 años que asiste a la escuela	80.8	84.3	78.2	84.9	89.0	88.8	94.1	85.3
% de pob. de 15 a 19 años que asiste a la escuela	41.9	45.1	35.5	45.6	45.2	48.9	64.4	46.5
Escolaridad promedio	5.7	6.7	6.3	7.5	7.8	8.2	9.6	7.5
Prom. de hijos nac. vivos de mujeres de 12 años y más	2.8	2.7	2.9	2.6	2.2	2.4	2.0	2.5
Prom. de hijos nac. vivos de mujeres de 12 a 19 años	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
% de pob. económicamente activa	45.4	47.3	44.0	50.4	57.5	51.1	54.6	49.3
% de pob. ocup. como trabajadores en servicios públicos	4.3	4.6	5.3	6.2	12.6	6.0	7.1	5.8
% de pob. ocupada que son comerciantes o dependientes	9.0	10.9	13.7	13.1	13.0	12.9	15.1	12.5
% de pob. ocup. que trabaja menos de 24 horas a la sem.	12.9	12.3	13.4	11.9	8.0	9.5	9.9	11.2
% de viviendas con piso de tierra	37.8	21.9	13.0	9.4	9.9	6.3	1.2	13.2
Cuartos por vivienda	2.8	3.3	3.7	3.7	2.8	3.8	4.1	3.6
% de viviendas con drenaje	54.0	67.9	74.7	81.4	83.7	84.6	98.2	78.1
% de viviendas con agua entubada	73.0	78.2	90.4	93.0	93.7	94.2	97.9	88.8
% de viviendas con electricidad	88.1	91.4	95.8	96.4	95.3	97.0	99.5	95.0
Prom. de hijos nac. vivos de mujeres de 12 a 29 años	0.8	0.7	0.6	0.6	0.8	0.7	0.5	0.7
Factor de dependencia	2.2	1.9	2.2	1.7	1.4	1.7	1.3	1.8
% de población rural	59.6	47.8	42.2	29.6	21.4	17.4	0.4	31.2
% de población urbana	29.8	41.3	49.2	59.4	72.9	76.9	98.7	60.7
% de población con postprimaria	34.9	43.9	39.7	51.3	57.0	59.4	71.7	51.8
% de población ocupada en el sector primario	39.4	28.2	19.4	15.5	10.5	6.7	0.6	15.9
% de población ocupada en el sector terciario	41.1	45.9	48.2	53.3	71.1	55.0	75.0	53.4
% de pob. ocup. que trabaja menos de 33 horas a la sem	22.1	20.0	21.4	19.6	13.3	15.4	16.7	18.3
% de viviendas con un cuarto	17.2	12.8	5.9	7.0	25.9	7.9	6.8	9.5
% de viviendas que usan leña o carbón para cocinar	51.1	31.5	16.4	12.5	17.0	6.0	0.2	17.2
Relación de hijos fallecidos de mujeres de 20 a 29 años	4.9	4.2	4.1	3.4	3.3	3.4	2.9	3.8
% de población no derechohabiente	78.6	69.0	68.2	54.3	52.2	46.3	46.5	58.0
% de pob. ocup. que son trabajadores familiares sin pago	8.9	6.6	5.4	3.6	3.0	2.0	1.3	4.1
% viviendas sin baño exclusivo	26.1	15.7	17.1	12.3	13.7	9.4	8.1	13.5
% viviendas sin refrigerador	56.5	47.8	32.4	24.1	34.0	20.5	13.6	30.6
% viviendas sin televisión	37.3	22.0	10.1	9.5	17.8	6.9	2.4	13.3

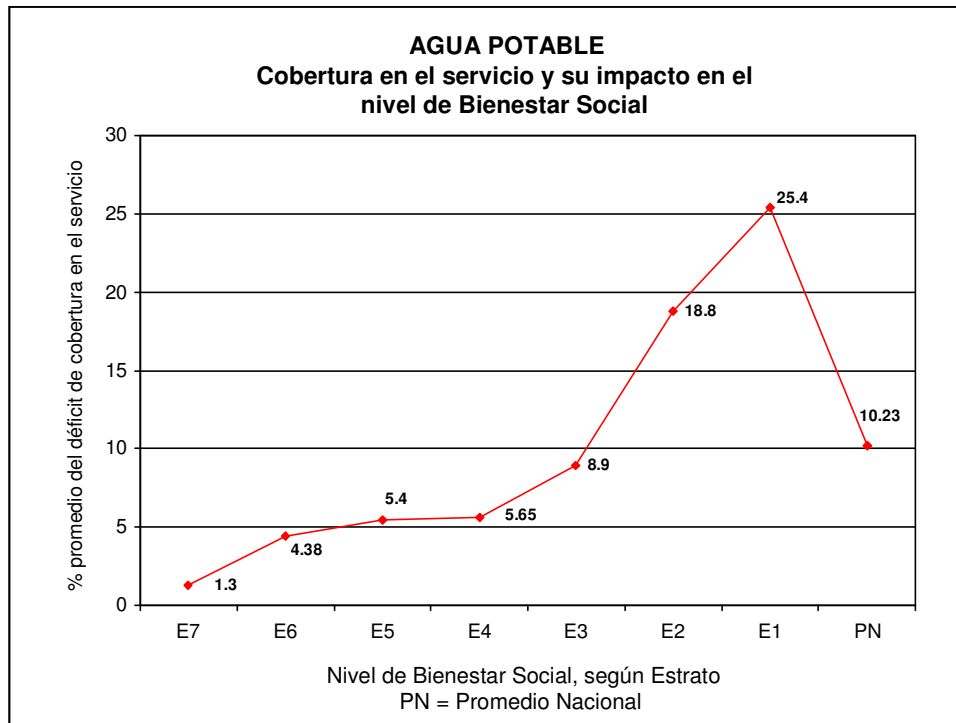
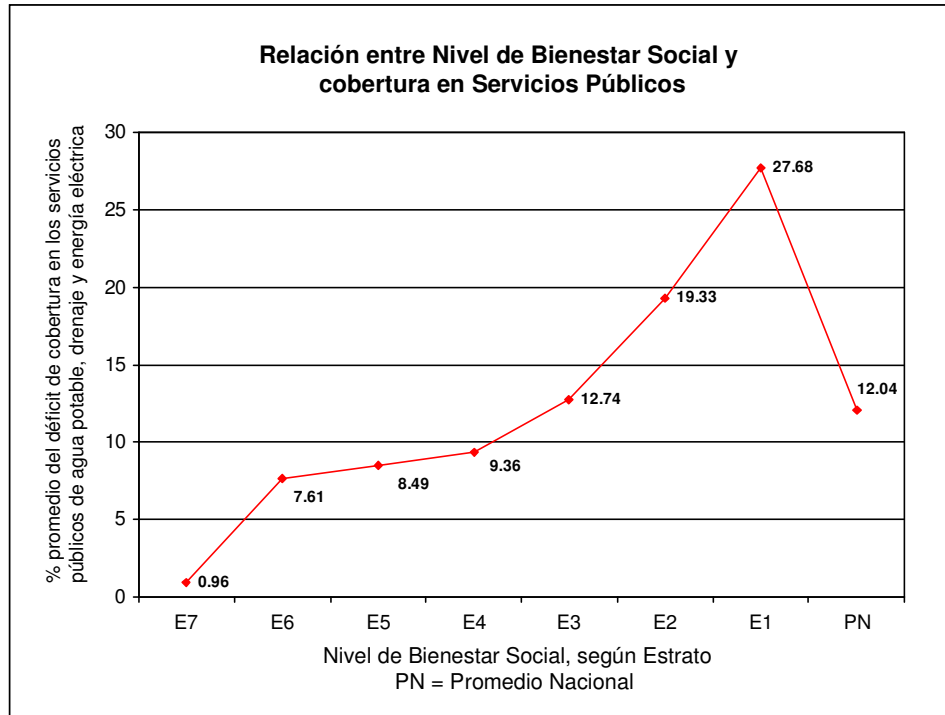
Elaboración propia con base en información del INEGI, referente a los niveles de bienestar, 2000.

Un panorama general acerca del nivel de bienestar social en México, y en especial sobre la incidencia que en él tiene la cobertura de los servicios de agua potable, drenaje y alumbrado público, se presenta el cuadro y las gráficas siguientes.

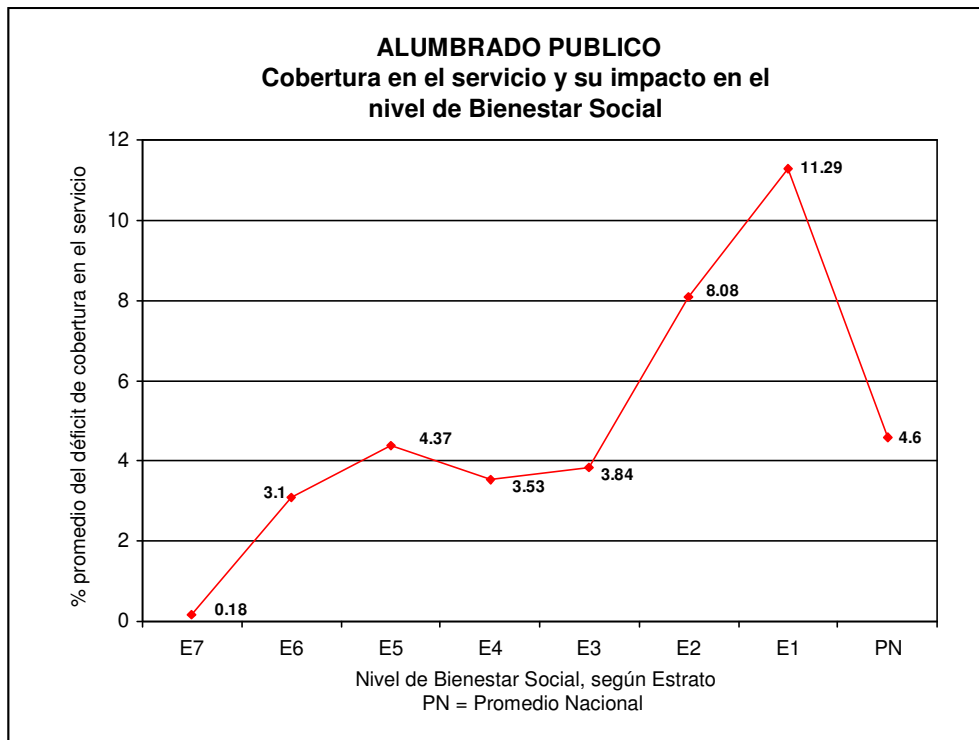
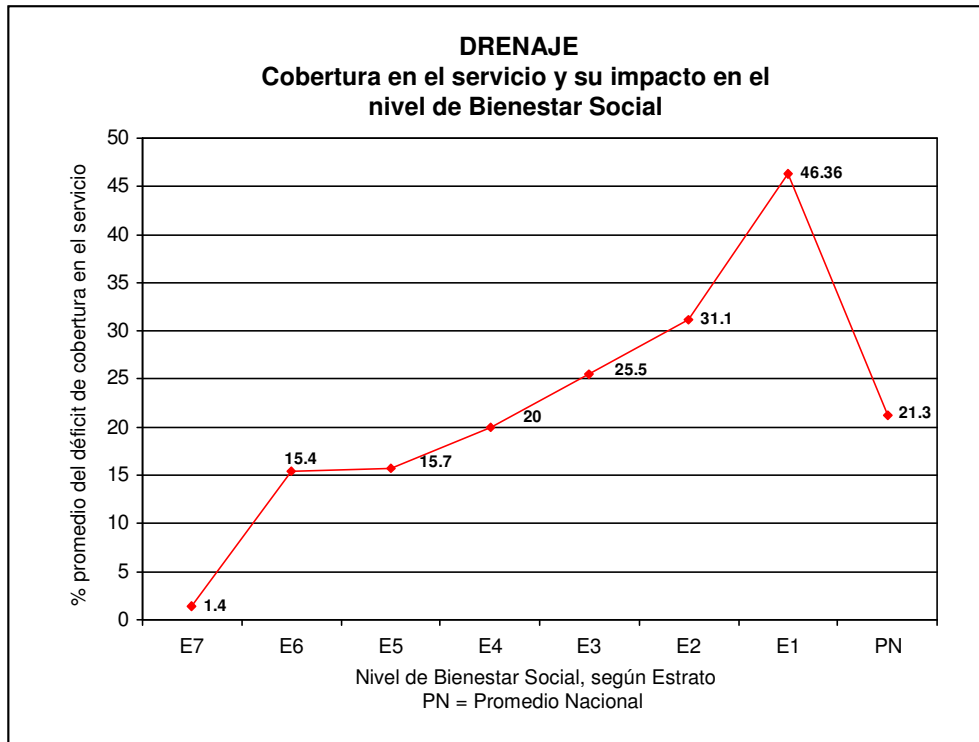
Niveles de bienestar social por entidad federativa

Entidad Federativa	Nivel de Bienestar	Población	% Relativo
DISTRITO FEDERAL	7	8 605 239	8.82
AGUASCALIENTES	6	944 285	0.97
BAJA CALIFORNIA	6	2 487 367	2.56
BAJA CALIFORNIA SUR	6	424 041	0.43
COAHUILA	6	2 298 070	2.36
CHIHUAHUA	6	3 052 907	3.13
MÉXICO	6	13 096 686	13.43
NUEVO LEÓN	6	3 834 141	3.93
SONORA	6	2 216 969	2.27
TAMAULIPAS	6	2 753 222	2.82
QUINTANA ROO	5	874 963	0.90
COLIMA	4	542 627	0.56
DURANGO	4	1 448 661	1.49
JALISCO	4	6 322 002	6.49
MORELOS	4	1 555 296	1.59
NAYARIT	4	920 185	0.94
QUERÉTARO	4	1 404 306	1.44
SINALOA	4	2 536 844	2.60
TLAXCALA	4	962 646	0.99
YUCATAN	4	1 658 210	1.70
GUANAJUATO	3	4 663 032	4.78
MICHOACÁN	3	3 985 667	4.09
ZACATECAS	3	1 353 610	1.39
CAMPECHE	2	690 689	0.71
HIDALGO	2	2 235 591	2.29
PUEBLA	2	5 076 686	5.21
SAN LUIS POTOSÍ	2	2 299 360	2.63
TABASCO	2	1 891 829	1.94
VERACRUZ	2	6 908 975	7.09
CHIAPAS	1	3 920 892	4.03
GUERRERO	1	3 079 649	3.16
OAXACA	1	3 438 765	3.53

Elaboración propia con base en información del INEGI correspondiente al XII Censo General de Población y Vivienda del 2000.



Ambas gráficas son de elaboración propia con base en información del INEGI correspondiente al XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000.



Ambas gráficas son de elaboración propia, con base en información del INEGI correspondiente al XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000.

3.1.3 Una visión general en torno al nivel de coberturas.

Uno de los aspectos que permiten sin duda medir los niveles de bienestar es el relativo a la cobertura en los servicios disponibles en las viviendas. El agua entubada, la energía eléctrica y la red drenaje, son servicios que, en general, dependen de la dotación de servicios públicos; su disponibilidad requiere de inversión pública. Pero esto no es suficiente, ya que para contar con servicios se requiere de inversión de parte de la población; Para el caso de la energía eléctrica y del agua potable, es necesario contar con recursos suficientes para cubrir los gastos de mantenimiento.

La inaccesibilidad a estos tres servicios en conjunto permite una aproximación a las carencias fundamentales de la población, las cuales tienen repercusiones inmediatas sobre su salud y bienestar en general. Así, al considerar los servicios, se observa un aumento importante de viviendas con agua entubada, drenaje y electricidad, siendo este último el servicio el que más se ha expandido. El drenaje, por supuesto continúa siendo el servicio con menor cobertura.

Entre 1990 y 2000, el número de viviendas que disponen de agua potable aumento significativamente, presentando un incremento de casi diez puntos porcentuales, al pasar del 79.39% al 88.76%; en cuanto al servicio de energía eléctrica, también se observa un aumento positivo en la cobertura, ya que durante el mismo periodo se presenta un incremento del 87.52% al 95.03%; finalmente en cuanto a la cobertura de viviendas con drenaje durante dicha década, no obstante que la cobertura el servicio pasó del 63.63% al 78.09%, representando un aumento de casi el 15%, el déficit aún sigue siendo significativo.

De acuerdo con el XII Censo de Población y Vivienda 2000, a nivel nacional, del total de viviendas, 21.9% no disponen de drenaje, 18.38% no utiliza gas para cocinar, 13.8% tienen piso de tierra, 11.24% no cuentan con agua potable y el 4.97% no cuentan con servicio de energía eléctrica. Es importante destacar que la carencia de agua entubada y drenaje en las viviendas, así como la existencia de pisos de tierra coloca a sus ocupantes en condiciones de insalubridad que conducen a altas tasas en enfermedades infecciosas, sobre todo intestinales.

**COBERTURA EN EL SERVICIO DE AGUA ENTUBADA
EN VIVIENDAS POR ENTIDAD FEDERATIVA**

ENTIDAD FEDERATIVA	VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	VIVIENDAS			
		CON AGUA ENTUBADA	SIN AGUA ENTUBADA	NO ESPECIF.	% DEFICIT
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	21 513 235	19 095 456	2 201 383	216 396	10.23
AGUASCALIENTES	199 398	195 586	2 370	1 442	1.2
BAJA CALIFORNIA	559 402	515 974	36 323	7 105	6.5
BAJA CALIFORNIA SUR	104 341	96 622	6 604	1 115	6.3
CAMPECHE	156 125	133 668	21 277	1 180	13.6
COAHUILA	539 169	522 660	12 183	4 326	2.3
COLIMA	124 714	121 189	2 732	793	2.2
CHIAPAS	778 845	579 706	184 367	14 772	23.7
CHIHUAHUA	733 379	686 654	39 053	7 672	5.3
DISTRITO FEDERAL	2 103 752	2 060 353	28 034	15 365	1.3
DURANGO	322 288	298 794	19 716	3 778	6.1
GUANAJUATO	918 822	849 387	58 899	10 536	6.4
GUERRERO	651 149	462 184	178 017	10 948	27.3
HIDALGO	491 482	417 747	69 103	4 632	14.1
JALISCO	1 378 666	1 281 372	86 174	11 120	6.3
MÉXICO	2 743 144	2 562 284	154 303	26 557	5.6
MICHOACÁN	846 333	752 568	84 583	9 182	9.9
MORELOS	354 035	326 607	24 001	3 427	6.8
NAYARIT	219 181	198 173	19 175	1 833	8.7
NUEVO LEÓN	878 600	838 696	33 675	6 229	3.8
OAXACA	738 087	541 813	185 692	10 582	25.2
PUEBLA	1 028 692	863 705	153 567	11 420	14.9
QUERÉTARO	295 143	273 657	18 001	3 485	6.1
QUINTANA ROO	210 482	197 238	11 368	1 876	5.4
SAN LUIS POTOSÍ	489 828	391 401	93 438	4 989	19.1
SINALOA	572 816	528 670	38 483	5 663	6.7
SONORA	527 427	504 357	18 800	4 270	3.6
TABASCO	410 388	307 368	99 201	3 819	24.2
TAMAULIPAS	677 489	637 650	33 867	5 972	4.9
TLAXCALA	193 288	186 459	4 719	2 110	2.4
VERACRUZ	1 597 311	1 150 791	431 934	14 586	27.0
YUCATAN	371 242	348 119	20 751	2 372	5.6
ZACATECAS	298 217	264 004	30 973	3 240	10.4

Elaboración propia con base en los resultados del INEGI.
XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

**COBERTURA EN EL SERVICIO DE DRENAJE
EN VIVIENDAS POR ENTIDAD FEDERATIVA**

ENTIDAD FEDERATIVA	VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	VIVIENDAS			
		CON DRENAJE	SIN DRENAJE	NO ESPECIF.	% DEFICIT
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	21 513 235	16 800 934	4 592 550	119 751	21.3
AGUASCALIENTES	199 398	189 326	8 978	1 094	4.5
BAJA CALIFORNIA	559 402	458 047	97 480	3 875	17.4
BAJA CALIFORNIA SUR	104 341	84 069	19 626	646	18.8
CAMPECHE	156 125	99 589	55 851	685	35.8
COAHUILA	539 169	450 061	87 165	1 943	16.2
COLIMA	124 714	116 285	7 772	657	6.2
CHIAPAS	778 845	485 016	288 401	5 428	37.0
CHIHUAHUA	733 379	624 507	104 650	4 222	14.3
DISTRITO FEDERAL	2 103 752	2 065 217	28 606	9 929	1.4
DURANGO	322 288	236 937	82 814	2 537	25.7
GUANAJUATO	918 822	700 922	211 176	6 724	22.9
GUERRERO	651 149	348 773	297 042	5 334	48.3
HIDALGO	491 482	322 979	166 247	2 256	33.8
JALISCO	1 378 666	1 264 829	105 503	8 334	7.6
MÉXICO	2 743 144	2 367 634	361 112	14 398	13.2
MICHOACÁN	846 333	631 973	209 418	4 942	24.7
MORELOS	354 035	300 878	50 076	3 081	14.1
NAYARIT	219 181	175 848	42 098	1 235	19.2
NUEVO LEON	878 600	797 564	77 882	3 154	8.7
OAXACA	738 087	336 513	397 454	4 120	53.8
PUEBLA	1 028 692	674 564	348 939	5 189	33.9
QUERETARO	295 143	223 465	69 588	2 090	23.8
QUINTANA ROO	210 482	176 157	33 044	1 281	15.7
SAN LUIS POTOSÍ	489 828	304 087	182 497	3 244	37.2
SINALOA	572 816	425 560	144 213	3 043	25.2
SONORA	527 427	417 595	107 075	2 757	20.3
TABASCO	410 388	350 280	58 347	1 761	14.2
TAMAULIPAS	677 489	503 611	170 983	2 895	25.2
TLAXCALA	193 288	158 894	32 965	1 429	17.1
VERACRUZ	1 597 311	1 083 299	506 707	7 305	31.7
YUCATAN	371 242	216 964	152 448	1 830	41.1
ZACATECAS	298 217	209 491	86 393	2 333	28.9

Elaboración propia con base en los resultados del INEGI.
XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

**COBERTURA EN EL SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA
EN VIVIENDAS POR ENTIDAD FEDERATIVA**

ENTIDAD FEDERATIVA	VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	VIVIENDAS			
		CON ENERGIA ELECTRICA	SIN ENERGIA ELECTRICA	NO ESPECIF.	% DEFICIT
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	21 513 235	20 445 525	998 804	78 906	4.60
AGUASCALIENTES	199 398	195 284	3 432	682	1.72
BAJA CALIFORNIA	559 402	543 561	13 149	2 692	2.35
BAJA CALIFORNIA SUR	104 341	98 709	5 140	492	4.93
CAMPECHE	156 125	142 420	13 291	414	8.51
COAHUILA	539 169	529 126	8 772	1 271	1.63
COLIMA	124 714	121 535	2 837	342	2.27
CHIAPAS	778 845	684 605	89 968	4 272	11.55
CHIHUAHUA	733 379	688 854	41 659	2 866	5.68
DISTRITO FEDERAL	2 103 752	2 093 805	3 740	6 207	0.18
DURANGO	322 288	301 616	18 942	1 730	5.88
GUANAJUATO	918 822	884 000	29 596	5 258	3.22
GUERRERO	651 149	581 700	65 344	4 105	10.04
HIDALGO	491 482	451 710	38 631	1 141	7.86
JALISCO	1 378 666	1 344 186	29 193	5 287	2.12
MÉXICO	2 743 144	2 685 595	46 682	10 867	1.70
MICHOACÁN	846 333	806 949	36 056	3 328	4.26
MORELOS	354 035	346 815	5 347	1 873	1.51
NAYARIT	219 181	209 079	9 487	615	4.33
NUEVO LEON	878 600	865 650	10 832	2 118	1.23
OAXACA	738 087	644 576	90 818	2 693	12.30
PUEBLA	1 028 692	975 131	50 127	3 434	4.87
QUERETARO	295 143	277 436	16 364	1 343	5.54
QUINTANA ROO	210 482	200 632	9 194	656	4.37
SAN LUIS POTOSÍ	489 828	433 295	54 388	2 145	11.10
SINALOA	572 816	551 385	19 592	1 839	3.42
SONORA	527 427	506 906	18 952	1 659	3.59
TABASCO	410 388	385 569	23 680	1 139	5.77
TAMAULIPAS	677 489	640 917	34 749	1 823	5.13
TLAXCALA	193 288	187 770	4 413	1 105	2.28
VERACRUZ	1 597 311	1 427 839	165 893	3 579	10.39
YUCATAN	371 242	353 997	16 457	788	4.43
ZACATECAS	298 217	284 873	12 111	1 233	4.06

Elaboración propia con base en los resultados del INEGI.
XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

3.1.4 Diagnóstico de los servicios públicos seleccionados en la investigación.

Los servicios urbanos básicos que analizamos en esta investigación (agua potable, alcantarillado, alumbrado público y recolección de basura) presentan rezagos importantes que requieren de un cambio estructural en las políticas correspondientes, con una orientación hacia la promoción de nuevos esquemas de gestión y financiamiento.

Los problemas centrales de los servicios urbanos básicos se refieren a sus coberturas, que excluyen una porción importante de la población, y a su baja calidad. Ambos problemas tienen un impacto negativo importante, tanto en la calidad de vida de la población como en la conservación del medio ambiente derivado del hecho que el crecimiento de las necesidades ha sido persistentemente más rápido que el de los recursos financieros disponibles y de la capacidad de previsión, planeación y regulación de los gobiernos locales.

Agua potable, drenaje y alcantarillado.

El agua potable como recurso fundamental para la vida humana y el alcantarillado como elementos esenciales para la salud pública y para un medio ambiente limpio, son los satisfactores más demandados por la población en las ciudades y cuya dotación tienen un efecto muy importante en la elevación de sus condiciones de vida.

La problemática que presentan estos rubros se asocia en gran medida a la falta de capacidad de las ciudades para acompañar el crecimiento de la demanda, asociado a su crecimiento económico y demográfico. Se suma a lo anterior la falta de una cultura que incentive el ahorro del agua. La disminución de la capacidad de abastecimiento de las fuentes de agua en las ciudades ha obligado a recurrir a la realización de obras de captación en zonas alejadas, de conducción y potabilización que son cada vez más costosas y de mayor complejidad técnica.

Por su parte, en gran número de ciudades los organismos operadores de los sistemas de abastecimiento de agua enfrentan problemas de financiamiento y de capacidad de desarrollo técnico relacionado con el desfase de las tarifas en relación a los costos de producción. En los casos en los cuales se ha incluido el cobro del tratamiento de las aguas residuales en el precio del agua, el problema de déficit del financiamiento de estos organismos ha aumentado.

La actual complejidad económica, técnica y financiera de los sistemas de abastecimiento de agua así como la falta de infraestructura para la captación de agua residuales implican que sólo se han podido alcanzar coberturas de la población nacional, en el año 2000, del orden del 88.7% en el caso del abastecimiento del agua entubada y del 78.09% en el del drenaje sanitario.

El fecalismo al aire libre, que representa la anterior carencia de servicio de alcantarillado, constituye una amenaza grave para la salud, principalmente en las zonas pobres de las ciudades y en muchas localidades rurales.

Aun con redes de alcantarillado, el problema del saneamiento del agua subsiste, pues un volumen de 100 metros cúbicos por segundo de aguas residuales de origen urbano se arroja a cuerpos de agua sin previo tratamiento.

Así, resulta imperativo ampliar las coberturas de acceso al agua entubada y al saneamiento, tanto del rezago acumulado como de la nueva demanda. Resulta fundamental el equilibrio financiero de los organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

Alumbrado público.

Como lo mencionamos en páginas anteriores, en el año 2000, con los datos que proporciona el último Censo General de Población y Vivienda, se sabe que, la cobertura en materia de energía eléctrica a nivel nacional es del 95%, no obstante existen 5 entidades del país: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz que presentan un déficit que supera el 10% de habitantes en cada una de dichas entidades que no cuenta con el servicio de energía eléctrica en la vivienda.

ENTIDAD FEDERATIVA	VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	VIVIENDAS CON ENERGIA ELECTRICA	% DE VIVIENDAS CON DEFICIT
CHIAPAS	778 845	684 605	11.55
GUERRERO	651 149	581 700	10.04
OAXACA	738 087	644 576	12.30
SAN LUIS POTOSÍ	489 828	433 295	11.10
VERACRUZ	1 597 311	1 427 839	10.39

Elaboración propia con base en los resultados del INEGI.
XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

A la anterior situación, concretamente en lo que se refiere a la problemática existente en el servicio de alumbrado público en el ámbito nacional, se presentan grandes problemas en cuanto a coberturas, aunado a que no se ha logrado un cobro suficiente para cubrir los gastos que este servicio implica.

Un problema adicional, es que el servicio se concentra en las cabeceras municipales, en áreas comerciales o industriales y en zonas habitacionales de estratos altos y medios. Se calcula una cobertura media a nivel nacional del 40% de la superficie de los centro de población. Asimismo, los equipos utilizados son obsoletos y de alto consumo de energía, existiendo baja intensidad de iluminación en ciertas zonas. En ocasiones se presentan dificultades, tanto financiera como de otro tipo, para reponer luminarias.

En este orden de ideas, por el lado de la operación del servicio, este suele no cobrarse absorbiendo los costos el ayuntamiento con la consiguiente carga financiera para el mismo. Dada esta situación muchos de los problemas para los gobiernos municipales se derivan de la imposibilidad de cubrir, en ocasiones, los costos de este servicio, y como consecuencia algunas administraciones prefieren arrastrar el adeudo existiendo un riesgo

y la realización de demandas, negación del servicio y el reclamo consecuente en los cambios de administración por no dejar sana la administración financiera.²¹⁶

Recolección de residuos sólidos.

En la mayoría de las ciudades de nuestro país la capacidad de recolección y disposición adecuada de los residuos sólidos es limitada. En el ámbito nacional, sólo se recolecta el 70% de las 81 mil 400 toneladas de residuos sólidos que se generan diariamente en las ciudades. De este volumen, equivalente a 57 mil toneladas diarias el 25% es dispuesto en rellenos sanitarios. El saldo de la cobertura anterior en las ciudades mexicanas es que diariamente se depositan 67 mil 155 toneladas de basura a cielo abierto en tiraderos clandestinos, en el alcantarillado público y en los lechos de arroyos y ríos. Se suma a lo anterior que sólo el 20% de los residuos industriales reciben tratamiento.

El manejo y disposición final de los residuos sólidos en las ciudades del país es un problema que se ha agudizado. Es prioritario abatir la insuficiencia y la obsolescencia de los equipos de recolección y transporte, contar con recursos para el mantenimiento de unidades y equipos para la recolección de basura, prever en los planes o programas de desarrollo urbano la ubicación de los rellenos sanitarios y fomentar en la población las prácticas de reducción, reuso y reciclaje de residuos sólidos.

3.2 Los servicios públicos en el Estado de México.

Previo al análisis específico de los estudio de caso, consideramos conveniente ubicar el perfil y características que en materia demográfica, urbana y de cobertura en materia de servicios públicos presenta el Estado de México, entidad a la que pertenecen los municipios que se analizarán.

Lo anterior nos permitirá no sólo contextualizar de manera más amplia dichos estudios, sino también comprender el fuerte vínculo que existe entre lo demográfico, lo urbano y especialmente con los servicios públicos. Para ello, se ha dividido la exposición en tres grandes apartados: población y dinámica demográfica, descripción del proceso de urbanización y nivel de cobertura en servicios públicos en viviendas.

3.2.1 Población y dinámica demográfica

En 1940, en el Estado de México, el 77% de la población se ubicaba en localidades menores de 2, 500 habitantes, siendo Toluca la única ciudad con más de 15,000 personas. Para 1950 todavía la entidad era predominantemente rural y la actividad agropecuaria constituía el principal sector económico. Sin embargo, fue en esa década cuando se consolidaron las políticas de impulso al desarrollo industrial del país. En este proceso los factores locacionales jugaron un papel fundamental, provocando una profunda transformación en su desarrollo.

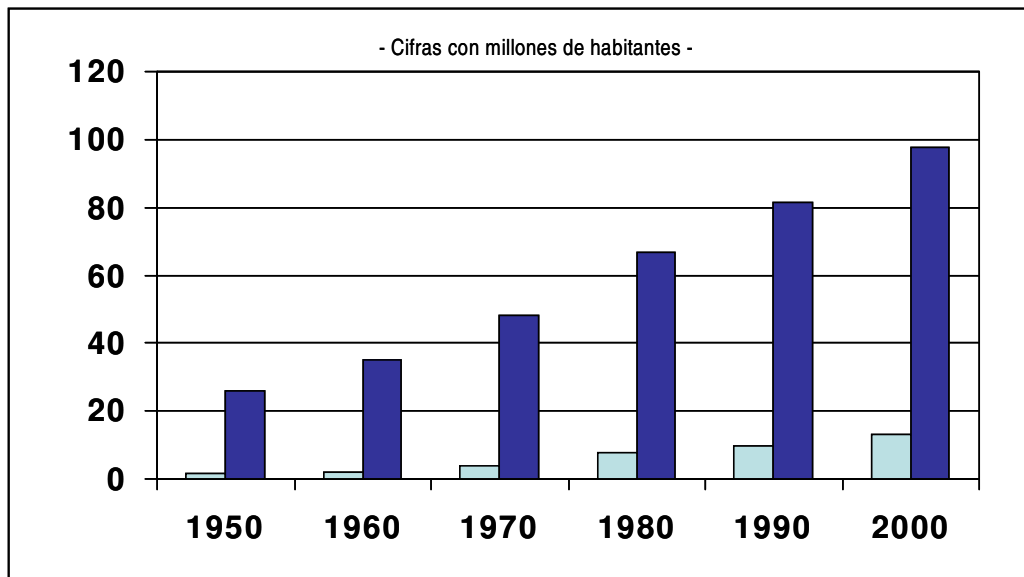
Entre 1960 y 1970 la transformación se hizo evidente a través de una dinámica industrial y un crecimiento demográfico sobresalientes. No obstante que el ritmo del proceso de urbanización aún era menor al registrado a nivel nacional ya se presentaba cierta

²¹⁶ Cfr. Mejía Lira, Servicios públicos municipales, UAEM, 2002.

concentración de población y actividades económicas en municipios colindantes al Distrito Federal, tal es el caso de Nezahualcóyotl al oriente y de Naucalpan y Tlalnepantla al norte y empezaba a conformarse el corredor Toluca-Lerma.

La dinámica demográfica del Estado de México durante las décadas de los años cuarenta y hasta finales de los sesenta dependió del crecimiento natural y, a partir de 1970, del crecimiento social. En las últimas tres décadas, el porcentaje de migración de la entidad pasó de 7.9 a 12.1%. Los habitantes de las zonas urbanas, que constituían el 26.4% del total en 1950, pasaron a 79.4% en 1980, a 84.4% en 1990, y a 86.3% en el 2000, con la consecuente disminución sistemática de la población rural. Esta situación se manifestó en la integración de dos zonas metropolitanas conformadas en torno al Distrito Federal y la ciudad de Toluca.

La década de los 70's estuvo marcada por la consolidación del fenómeno de conurbación en el Valle de México, presentándose la tasa más alta de crecimiento a nivel nacional. A partir de 1980 se observa la polarización cada vez más aguda entre concentración en las zonas metropolitanas y la dispersión de las zonas rurales. El proceso de crecimiento poblacional del Estado de México ocurrió a una velocidad sorprendente, mucho mayor que la experimentada en su conjunto a nivel nacional: mientras el país casi cuadruplicó su población entre 1950 y 2000, el Estado de México la multiplicó por nueve.



	NACIONAL	25 791 017	34 923 129	48 225 238	66 846 833	81 249 645	97 483 412	
	EDO. MEX	1 392 623	1 897 851	3 833 185	7 564 335	9 815 795	13 096 686	

Elaboración propia con base en información del INEGI, en diversos Censos Generales de Población y Vivienda.

El Estado de México es la entidad federativa que mejor refleja el acelerado proceso de crecimiento demográfico que experimentó nuestro país en las últimas décadas. En los años cincuenta, aún en la primera fase del proceso de industrialización nacional, el

Estado de México contaba con alrededor de 1.4 millones de habitantes, pero en las siguientes tres décadas el ritmo de crecimiento anual de la población mexiquense se aceleró, alcanzando tasas de 7.6% anual en los años sesenta y de poco menos del 6.8% en los setenta.

Tasas de crecimiento promedio anual de la población, 1950-2000

Período	Nacional	Entidad
1950-1960	3.1	3.1
1960-1970	3.4	7.6
1970-1980	3.2	6.8
1980-1990	2.0	2.7
1990-2000	1.9	3.0

Fuente: INEGI, diversos Censos Generales de Población y Vivienda

Consecuentemente, la población del Estado de México rebasó los 7.5 millones de habitantes en 1980 y aunque la velocidad del crecimiento de la población disminuyó sustancialmente entre 1980 y 1990 (con una tasa de crecimiento anual de 2.7%), la población alcanzó 9.8 millones de habitantes al final de la década. Este rápido crecimiento de la población ha posicionado a la entidad en los primeros lugares en la jerarquía de los estados más poblados del país: pasando del séptimo lugar en 1950, al primer sitio como el estado más poblado del país, albergando a una población de más de 13 millones de habitantes.

Aunque en el periodo 1980-1990 la tasa promedio anual de crecimiento demográfico en el Estado de México, fue de 2.7% (ligera superior a la nacional, que fue de 2%) es un hecho que durante los últimos 30 años su población aumentó a un ritmo desproporcionado.

En el periodo 1970-2000 la tasa anual de incremento demográfico de la entidad fue 4% en promedio, casi el doble de la nacional (2.3%). Mientras que en 1940 su población representó 5.8% del total nacional, 60 años después esa proporción aumentó a 13.4%. Las estadísticas de población durante este siglo que se presentan a continuación reflejan el aumento en la participación de la población del estado de México respecto de la del país:

COMPORTAMIENTO DEMOGRÁFICO A NIVEL NACIONAL Y ESTATAL

Periodo	Población Total		Tasa de Participación %
	País	Estado de México	
1900	13, 607, 259	934, 463	6.87
1910	15, 160, 369	989, 510	6.53
1921	14, 334, 780	884, 617	6.17
1930	16, 552, 722	990, 112	5.98
1940	19, 653, 522	1, 146, 034	5.83
1950	25, 791, 017	1, 392, 623	5.40
1960	34, 923, 129	1, 897, 851	5.43
1970	48, 225, 238	3, 833, 185	7.95
1980	66, 846, 833	7, 564, 335	11.32
1990	81, 249, 645	9, 815, 795	12.08
2000	97, 483, 412	13, 096, 686	13.43

Elaboración propia con base en información de los Censos Generales de Población Y Vivienda, y diversos Anuarios Estadísticos del Estado de México.

A partir de 1990, el Estado de México es la entidad más poblada del país, ya que con datos del Censo de ese año tuvo una población de 9.8 millones de habitantes. Para el año 2000, Según el XII Censo General de Población y Vivienda, la entidad registra una población de 13, 096, 686 habitantes, lo que representa 13.4% de la población total del país, siendo ésta la participación más elevada a nivel nacional.

3.2.2 Caracterización del proceso de urbanización.

La urbanización de la entidad no sólo ha sido acelerada sino desordenada, desbordando los esfuerzos de planeación urbana y capacidad financiera y administrativa de los gobiernos estatal y municipales, para satisfacer las demandas de infraestructura y servicios públicos. Ese acelerado crecimiento poblacional y urbano se debe en gran medida a la migración. Se estima que entre 1985 y 1990, alrededor de 795 mil personas inmigraron al Estado de México. Asimismo, en 1990, 3.9 millones de sus habitantes habían nacido en otras entidades. Para el año 2000 más de 5 millones de habitantes, esto es el 38.8% de la población del Estado de México había nacido en otra entidad.

La mayor parte de los inmigrantes provienen del Distrito Federal (60%); Puebla (6%); Oaxaca (5%) y el 29% restante de las otras entidades del país. El Distrito Federal es la entidad que aporta los mayores flujos migratorios (61%) a la ZMCM. Los municipios que reciben una mayor inmigración son: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla. Estos constantes y sustanciales flujos migratorios han generado una de las concentraciones urbanas de más rápido crecimiento. En el año 2000, el Estado de

México registró un grado de urbanización muy superior al del país, ya que 86.3% de su población (contra el 74.6% nacional) de su población viven en localidades de 2,500 o más habitantes.

El crecimiento de la población urbana ha sido mucho más rápido que el de la población rural, debido a que las migraciones han tenido como destino los municipios conurbados a la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco (ZMVCT). En consecuencia, el porcentaje de la población del Estado de México que habita en localidades rurales (2 mil quinientos habitantes o menos) se redujo sustancialmente durante los últimos 40 años. En 1990, de la población del Estado de México 84.4% residía en zonas urbanas, mientras que a nivel nacional esa proporción fue de 71.3%. Para el año 2000 la población urbana, es decir aquella que vive en localidades de 2, 500 y más habitantes se ubica en 86.3% muy por encima del 74.6% que se registra a nivel nacional.

No sólo existe una desproporción entre el campo y las ciudades, sino que además la población urbana presenta un altísimo grado de concentración. Se estima que poco más del 70% de la población de la entidad se concentra en los 27 municipios conurbados al Distrito Federal, aproximadamente el 9% reside en los cinco municipios del Valle Toluca-Lerma y el 21% restante está disperso en el resto de los municipios.

En diez municipios, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca, Chimalhuacán, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad, residen 7, 262,949 habitantes, lo que representa el 55.6% de la población total del Estado.

Población absoluta y relativa en los diez municipios del Estado de México con mayor número de habitantes

No.	Municipio	Población	%
1	Ecatepec de Morelos	1 622 697	12.4
2	Nezahualcóyotl	1 225 972	9.4
3	Naucalpan de Juárez	858 711	6.6
4	Tlalnepantla de Baz	721 415	5.5
5	Toluca	666 596	5.1
6	Chimalhuacán	490 772	3.7
7	Atizapán de Zaragoza	467 886	3.6
8	Cuautitlán Izcalli	453 298	3.5
9	Tultitlán	432 141	3.3
10	Valle de Chalco Solidaridad	323 461	2.5
	Subtotal (1.... 10) =	7 262 949	55.6
	Resto de municipios	5 833 737	44.4
	Población Total	13 096 686	100

Elaboración propia con base en los resultados del Anuario Estadístico del Estado de México.

Edición 2001. INEGI-Gobierno del Estado de México.

Por el contrario, los diez municipios menos poblados (Ecatzingo, Nopaltepec, Ixtapan del Oro, Ayapango, Chapultepec, San Simón de Guerrero, Oztoloapan, Texcalyacac, Zacazonapan y Papalotla) representan apenas 0.4% de la población estatal. En Nezahualcóyotl y Ecatepec viven más personas (2.8 millones) que en cada uno de los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala.

Existe una profunda diferenciación y desigualdad entre regiones de la entidad, ya que tanto la población como las actividades económicas están concentradas, en primer lugar, en los municipios de la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco (ZMVCT), en segundo lugar, en el Valle de Toluca. Para el año 2000, 71% de su población se concentraba en tan sólo 17% del suelo estatal. En el 2000, 86.3% de la población del Estado de México habitaba en zonas urbanas, porcentaje superior al nacional 74.6%. Asimismo, 70 de cada 100 habitantes viven en la zona conurbada del Valle Cuautitlán Texcoco.

El Estado de México alberga la mayor concentración de población en una entidad federativa, ya que en el periodo 1990-2000 creció a una tasa anual promedio de 2.95%, superior a la nacional que fue de 1.85%. Esto ha generado demandas de gran magnitud sobre los sistemas productivo (empleo), educativo y de salud, *pero fundamentalmente de servicios públicos*, que no han tenido recursos suficientes para satisfacerlos.

El hecho de contar con 13.4 % de la población nacional y sólo poseer 1.1% del territorio del país, hace que en la actualidad el Estado de México sea la entidad más densamente poblada después del Distrito Federal. Siendo su densidad de población, 582 habitantes por km², esto es casi 12 veces superior a la del país, que es de 49.7 habitantes por km². Si bien en los últimos 20 años el ritmo de urbanización se estabiliza en términos relativos con relación a etapas anteriores, la magnitud de la brecha entre lo urbano y lo rural resulta en la agudización de la problemática urbana en los municipios metropolitanos y una situación de retraso considerable en amplias zonas rurales de la entidad.²¹⁷

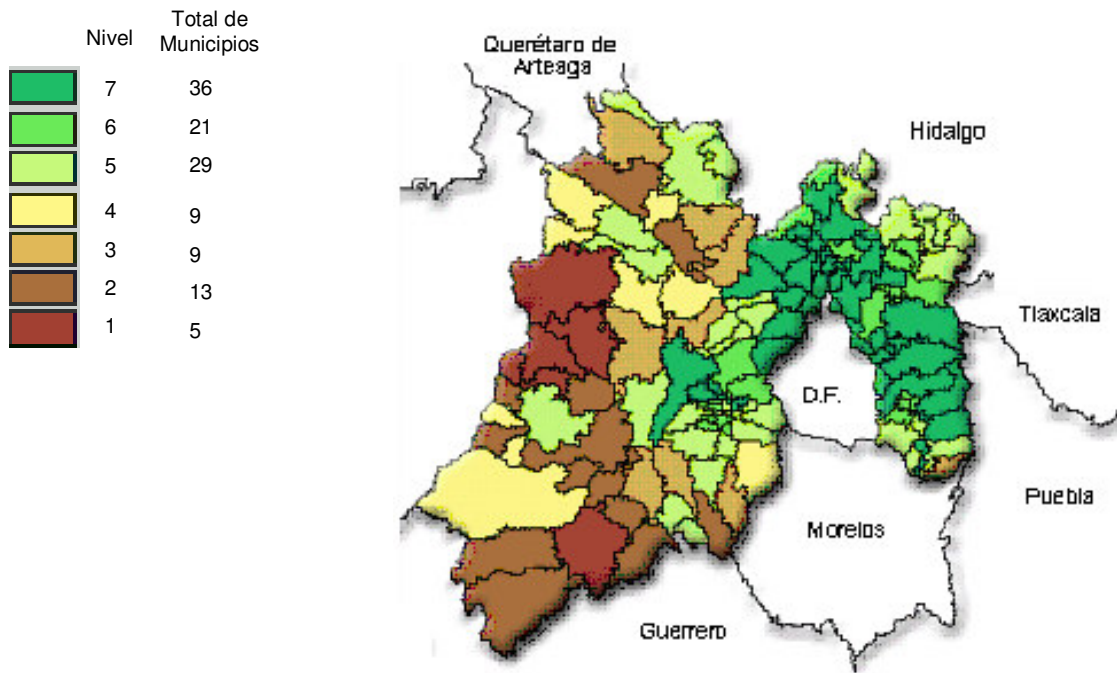
De esta manera se puede decir, que la transformación del Estado de México se caracteriza por un gran incremento demográfico que va de poco más de un millón de habitantes en 1940 a más de 14 millones en la actualidad así como un acelerado proceso de urbanización.

3.2.3 Viviendas y nivel de cobertura en servicios públicos.

En este apartado de la investigación, hemos querido incorporar un análisis estadístico general que muestra gráficamente la situación general de la entidad y por municipio relacionada con la cobertura en servicios públicos y una serie de indicadores sobre las características de las viviendas, con lo que se pretende ofrecer una visión de conjunto no sólo acerca del nivel de cobertura en los servicios públicos, sino con aspectos relacionados con el bienestar social.

²¹⁷ Un dato significativo, que refleja no sólo el crecimiento demográfico, sino la transformación rural a urbana de la entidad es el hecho de que en 1940 el 77% de la población se asentaba en localidades menores de 2,500 habitantes, mientras que para el año 2000 este porcentaje no rebasó el 14%.

Estado de México Estratificación municipal del nivel de Bienestar



Fuente: INEGI, página electrónica, tema: índices de bienestar para el año 2000.

ESTRATO 7 **Total de Municipios en el Estrato: 36**

Porcentaje de Población de la Entidad en el Estrato: 77.80 %

Acolman	Cuautitlán	Ecatepec	Naucalpan de Juárez	Tecámac	Tlalnepantla de Baz
Amecameca	Cuautitlán Izcalli	Huixquilucan	Nezahualcóyotl	Teoloyucán	Toluca
Atizapán de Zaragoza	Chalco	Ixtapaluca	Nicolás Romero	Tepotztlán	Tultepec
Capulhuac	Chicoloapan	Jaltenco	Ozumba	Tequixquiac	Tultitlán
Coacalco	Chiconcuac	Melchor Ocampo	Paz, La	Texcoco	Valle de Chalco
Coyotepec	Chimalhuacán	Metepec	San Mateo Atenco	Tlalmanalco	Zumpango

ESTRATO 6
Total de Municipios en el Estrato: 21

Porcentaje de Población de la Entidad en el Estrato: 3.59 %

Almoloya del Río	Cocotitlán	Huehuetoca	Nextlalpan	Rayón	Temamatla	Tepetlaoxtoc
Apaxco	Chapultepec	Lerma	Ocoyoacac	San Antonio la Isla	Tenango del Aire	Texcalyacac
Atenco	Chiautla	Mexicaltzingo	Papalotla	San Martín de las Pirámides	Teotihuacan	Tezoyuca

ESTRATO 5
Total de Municipios en el Estrato: 29

Porcentaje de Población de la Entidad en el Estrato: 7.75%

Atizapán	Hueyoxtlá	Joquicingo	Soyaniquilpan de Juárez	Tonatico
Atacomulco	Isidro Fabela	Juchitepec	Temascalapa	Valle de Bravo
Atlautla	Ixtapan de la Sal	Nopaltepec	Tenancingo	Xalatlaco
Axapusco	Jilotepec	Otumba	Tenango del Valle	Xonacatlán
Ayapango	Jilotzingo	Otzolotepec	Tepetlixpa	Zinacantepec
Calimaya	Jocotitlán	Polotitlán	Tianguistenco	

ESTRATO 4
Total de Municipios en el Estrato: 9

Porcentaje de Población de la Entidad en el Estrato: 3.10%

Ixtlahuaca	Oro, El	Temascalcingo
Jiquipilco	Santo Tomás	Timilpan
Ocuilan	Tejupilco	Zacazonapan

ESTRATO 3
Total de Municipios en el Estrato: 9

Porcentaje de Población de la Entidad en el Estrato: 3.00%

Aculco	Chapa de Mota	Temoaya
Almoloya de Juárez	Ecatzingo	Villa del Carbón
Coatepec Harinas	Malinalco	Villa Guerrero

ESTRATO 2
Total de Municipios en el Estrato: 13

Porcentaje de Población de la Entidad en el Estrato: 2.09%

Acambay	Amatepec	Otzoloapan	Texcaltitlán
Almoloya de Alquisiras	Ixtapan del Oro	San Simón de Guerrero	Tlatlaya
Amanalco	Morelos	Temascaltepec	Zacualpan
			Zumpahuacán

ESTRATO 1
Total de Municipios en el Estrato: 5

Porcentaje de Población de la Entidad en el Estrato: 2.67%

Donato Guerra	San Felipe del Progreso	Sultepec	Villa de Allende	Villa Victoria
---------------	-------------------------	----------	------------------	----------------

Nota: Los siete cuadros anteriores, son de elaboración propia, con base en información de la página de electrónica del INEGI, con datos del año 2000. Las variables para la ubicación de los estratos son las mismas que se muestran en la tabla de los niveles (estratos) de bienestar social.

Recurriendo nuevamente a la información de los Censos Generales de Población y Vivienda, es posible constatar los importantes avances que ha registrado el Estado de México en cuanto a la cobertura de servicios básicos en las viviendas. Así, la proporción de ellas que no contaban con agua entubada se redujo de 17.5% en 1980 a 14.9% en 1990, cifra bastante satisfactoria si se la compara con el promedio obtenido a nivel nacional, que fue de 20.6% para este último año.

La disponibilidad de drenaje tuvo un comportamiento similar en el transcurso de la década. La carencia de este servicio afectaba en 1980 a 29.7% de las viviendas en el estado. Para 1990 dicho porcentaje se había reducido a 26%, cuando a nivel nacional el problema afectaba a 36.4% de las viviendas. En materia de energía eléctrica, el déficit del servicio se redujo de 11% en 1980 a 6.2% en 1990, cifra que representa la mitad de la proporción obtenida a nivel nacional, que fue de 12.5% para el último año.

No obstante lo anterior, dentro del Estado de México, prevalecen diferencias muy significativas en la disponibilidad de los servicios a nivel municipal. Para el año 2000, en el caso del agua, la diferencia de cobertura entre los municipios que presentan los casos extremos se eleva a 48 puntos porcentuales. Por un aparte, municipios como Coacalco, Naucalpan y Tlalnepantla, registran una carencia de agua entubada de sólo 2% respectivamente, mientras que Tlatlaya y Villa Victoria el indicador se eleva a 50%.

En 1990, el total de viviendas particulares habitadas en el Estado de México ascendió a 1,876, 545. De ellas, 14.1% no disponían de agua entubada. Para el 2000, de las 2,743 144 viviendas particulares habitadas que registró la entidad, 6.6% no contaban con agua potable. Para el año 2000, retomando la información del último Censo de General de

Población y Vivienda, a continuación se exponen una serie de indicadores que particularizan la situación de cada uno de los municipios en lo referente a cobertura de servicios.

ESTADO DE MEXICO
Nivel de cobertura en servicios básicos (Año 2000)

Municipio	viviendas particulares habitadas que cuentan con el servicio			
	Total viviendas	energía eléctrica (%)	agua entubada (%)	Drenaje (%)
Entidad	2,743,144	97.9	93.4	86.3
Acambay	11,103	86.0	74.9	27.3
Acolman	12,799	98.6	95.1	90.4
Aculco	7,585	79.6	84.4	32.8
Almoleya de Alquisiras	2,961	92.3	69.7	46.8
Almoleya de Juárez	20,771	89.8	68.8	39.6
Almoleya del Río	1,656	98.1	98.8	92.5
Amanalco	4,035	90.7	81.2	23.3
Amatepec	5,860	89.3	45.6	41.0
Amecameca	9,107	98.3	98.1	83.0
Apaxco	4,852	98.0	95.3	85.0
Atenco	6,736	97.2	90.1	81.3
Atizapán	1,495	97.6	96.3	93.2
Atizapán de Zaragoza	104,778	99.4	98.8	98.8
Atlacomulco	14,684	93.6	94.8	59.6
Atlautla	4,794	95.9	95.6	60.5
Axapusco	4,230	95.2	94.3	68.5
Ayapango	1,252	97.8	96.6	85.5
Calimaya	6,858	97.1	97.2	89.6
Capulhuac	5,628	98.7	98.3	93.1
Coacalco de Berriozábal	55,917	99.7	99.0	99.4
Coatepec Harinas	6,629	93.3	81.4	53.1
Cocotitlán	1,998	97.8	97.8	83.8
Coyotepec	6,718	98.0	95.8	82.9
Cuautitlán	16,077	99.6	98.8	97.5
Chalco	43,051	98.3	92.6	84.8
Chapa de Mota	4,375	91.3	86.4	27.1
Chapultepec	1,104	98.9	97.7	90.6
Chiautla	3,766	98.3	89.7	84.6
Chicoloapan	16,300	99.1	97.9	95.2
Chiconcuac	3,022	98.1	96.9	91.4
Chimalhuacán	99,372	98.3	87.7	82.3
Donato Guerra	4,935	79.6	57.0	20.1
Ecatepec de Morelos	346,922	99.2	95.5	94.3
Ecatzingo	1,456	93.9	98.8	29.4
Huehuetoca	7,570	98.8	92.9	89.8
Hueyoxtla	6,324	98.2	97.7	58.2
Huixquilucan	40,417	99.0	94.6	92.3
Isidro Fabela	1,602	94.7	89.5	47.9
Ixtapaluca	61,310	98.6	93.0	89.5
Ixtapan de la Sal	6,111	96.4	77.2	74.1
Ixtapan del Oro	1,248	91.4	77.2	39.3

ESTADO DE MEXICO
Nivel de cobertura en servicios básicos
Año 2000

Municipio	viviendas particulares habitadas que cuentan con el servicio			
	Total viviendas	energía eléctrica (%)	agua entubada (%)	Drenaje (%)
Ixtlahuaca	21,741	93.2	76.5	28.9
Xalatlaco	3,557	97.7	95.0	76.3
Jaltenco	6,507	99.5	87.3	95.7
Jilotepec	13,828	89.9	81.4	46.1
Jilotzingo	2,892	98.3	95.3	73.7
Jiquipilco	11,029	93.2	90.1	32.9
Jocotitlán	10,420	94.2	92.7	55.5
Joquicingo	2,058	96.6	96.7	76.6
Juchitepec	3,798	98.8	77.1	80.9
Lerma	19,372	98.6	96.1	84.1
Malinalco	4,139	95.9	86.9	49.9
Melchor Ocampo	7,388	99.2	96.6	87.7
Metepec	41,733	99.2	97.2	97.6
Mexicaltzingo	1,651	97.5	89.6	91.9
Morelos	5,168	86.1	75.7	23.2
Naucalpan de Juárez	199,026	99.5	98.1	97.9
Nezahualcóyotl	274,984	99.4	98.8	99.0
Nextlalpan	3,863	98.1	88.5	77.4
Nicolás Romero	56,838	98.7	94.6	91.3
Nopaltepec	1,645	98.0	97.3	74.8
Ocoyoacac	9,592	98.1	95.9	91.3
Ocuilán	4,818	95.5	93.6	37.0
El Oro	5,934	93.2	81.0	39.2
Otumba	5,825	96.3	94.7	71.8
Otzoloapan	934	94.4	82.7	46.6
Otzolotepec	10,234	97.8	96.4	64.9
Ozumba	4,506	98.0	90.0	69.3
Papalotla	711	98.3	98.2	90.4
La Paz	45,367	98.5	91.1	88.1
Polotitlán	2,427	95.0	98.5	64.0
Rayón	1,633	98.7	96.9	93.0
San Antonio la Isla	1,711	98.2	96.4	94.3
San Felipe del Progreso	30,391	81.5	54.4	12.0
San Martín de las Pirámides	4,180	98.7	96.8	84.0
San Mateo Atenco	11,353	98.0	75.9	88.2
San Simón de Guerrero	1,028	93.9	79.4	41.4
Santo Tomás	1,639	98.4	75.8	62.5
Soyaniquilpan de Juárez	2,171	90.2	92.0	44.0
Sultepec	4,938	79.1	61.1	23.0
Tecámac	36,443	98.8	97.5	94.7

ESTADO DE MEXICO
Nivel de cobertura en servicios básicos
Año 2000

Municipio	viviendas particulares habitadas que cuentan con el servicio			
	Total viviendas	energía eléctrica (%)	agua entubada (%)	Drenaje (%)
Tejupilco	17,316	91.7	67.4	55.7
Temamatla	1,906	99.1	93.2	86.6
Temascalapa	6,129	96.4	87.1	75.0
Temascalcingo	11,098	94.0	88.3	39.3
Temascaltepec	5,919	90.8	80.4	28.6
Temoaya	11,828	95.6	97.6	46.7
Tenancingo	14,851	97.1	88.3	71.2
Tenango del Aire	1,696	98.5	98.6	89.5
Tenango del Valle	12,159	97.2	93.2	83.1
Teoloyucán	13,333	98.9	97.6	79.2
Teotihuacán	9,262	99.1	91.5	90.4
Tepetlaoxtoc	4,481	97.4	96.7	76.3
Tepetlixpa	3,178	98.1	94.7	57.4
Tepotzotlán	13,194	98.9	94.8	87.3
Tequixquiac	5,766	98.3	90.2	82.9
Texcaltitlán	2,989	91.7	73.8	40.2
Texcalyacac	787	97.5	98.5	95.3
Texcoco	41,473	99.0	93.9	88.0
Tezoyuca	3,889	97.5	95.1	87.4
Tianguistenco	10,646	98.2	94.9	80.0
Timilpan	3,037	94.7	82.6	42.6
Tlalmanalco	8,790	99.1	96.8	92.1
Tlalnepantla de Baz	166,006	99.6	98.3	98.1
Tlatlaya	6,932	93.0	48.0	35.4
Toluca	137,666	98.7	92.4	88.2
Tonatico	2,500	98.7	79.8	84.1
Tultepec	19,466	98.9	98.8	93.1
Tultitlán	91,633	99.4	98.3	95.6
Valle de Bravo	10,845	93.7	91.8	78.1
Villa de Allende	7,170	78.7	68.3	16.2
Villa del Carbón	7,042	89.2	88.8	40.4
Villa Guerrero	10,145	95.2	84.6	56.1
Villa Victoria	12,666	77.2	41.9	18.7
Xonacatlán	7,748	98.2	93.9	74.1
Zacazonapan	684	97.7	92.4	74.6
Zacualpan	2,960	89.6	51.1	35.3
Zinacantepec	22,477	96.2	84.4	76.9
Zumpahuacán	2,774	94.3	70.1	39.1
Zumpango	18,709	98.9	96.9	89.8
Cuautitlán Izcalli	100,213	99.6	98.1	97.9
Valle de Chalco Solidaridad	66,901	99.2	99.0	95.0

Elaboración propia con base en información del Disco Compacto SCINCE
(Sistema para la Consulta de Información Censal), INEGI, 2000.

3.3 Gestión y Evaluación de los servicios públicos: Tres estudios de caso.

3.3.1 Importancia de los estudios de caso.

En los estudios de caso como estrategia de observación y análisis de los fenómenos sociales, destacan las contribuciones iniciales de la Escuela de Chicago²¹⁸, en cuya vertiente de análisis sociológica, se ubican los análisis de Burgess referente a los patrones espaciales de ciudades.²¹⁹

Las definiciones sobre lo que debe considerarse el estudio-método de casos, son muy diversas. Entre ellas, una de carácter muy general es la que señala que *un caso*, trata de una clase de *investigación multifacética*²²⁰, que estudia y analiza de manera profunda algún tipo de fenómeno social (tales como organizaciones, roles, ciudades o grupos de personas) empleando métodos cualitativos de investigación. La forma en que usualmente es vista esta clase de estudio es como una *instancia de un fenómeno*, esto es como una *parte de un largo grupo de instancias paralelas*, donde se busca *conocer en gran detalle un fenómeno*, utilizando varias fuentes de análisis, aunque privilegiando las de tipo cualitativo.

Hace casi seis décadas, en una visión tradicional de los estudios de caso, Young, se refería al concepto de caso, como un *dato que describe diversas fases o un proceso en particular de la vida entera de una unidad* (persona, familia, grupo social, institución social, comunidad o nación) en sus diversas interrelaciones dentro de un escenario cultural.²²¹ En este esquema de análisis, se considera importante distinguir, cuando la unidad de análisis de estudio es una comunidad, toda vez que “sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores del mismo, porque se está estudiando la significación o el efecto de cada uno dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total”²²².

En una visión más vanguardista J. Clyde Mitchell considera los estudios de caso como una herramienta útil para *analizar en profundidad situaciones sociales específicas*²²³, en tanto Robert Yin, considera al estudio de caso como una útil e importante *estrategia de investigación y análisis*²²⁴ que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección e interpretación de datos. Lo relevante en esta última definición, es que permite dar cuenta que el método del estudio de casos no constituye una técnica determinada, sino que representa *una forma de organizar datos sociales*, sin perder el carácter unitario del fenómeno social que se está estudiando, es decir, *es un enfoque que permite analizar cualquier objeto de estudio (unidad social) como un todo*.

²¹⁸ Cfr. Howard S. Becker, “Social Observation and Social Case Studies”.

²¹⁹ Véase el trabajo de Feagin, Joe R. Orum, Anthony M. y Sjober G., *A case for case study*, 1991.

²²⁰ *ibid*

²²¹ Young, Pauline, “The case study method”.

²²² *Ibid*.

²²³ “Case and Situation Analysis”, *The Sociological Review*, núm 31, 1983.

²²⁴ Yin, Robert, *Case study research: design and methods*.

Lo anterior, en términos de Goode y Hatt²²⁵, significa que el método del estudio de caso no es una técnica particular para conseguir datos (como sería el caso de la entrevista), sino un recurso metodológico para sistematizarlos, con base en alguna unidad elegida como puede ser la historia de vida del individuo, la historia del grupo o algún proceso social delimitado. Dicho método, permite combinar el empleo de otras técnicas que utilicen otro modo de organización: entrevistas intensivas, cuestionarios, historias personales, documentos, informes de caso elaborados por otras personas, cartas, etc. La conservación del carácter unitario de un estudio de caso deriva de diversos aspectos: la amplitud de los datos reunidos, los niveles de caso que se añaden, el empleo de índices y tipologías, así como por la interacción dentro de una dimensión del tiempo.

Como recurso metodológico, los estudios de caso se han convertido a nivel latinoamericano en un *elemento recurrente*, que puede caer en los excesos y frenar el desarrollo teórico más completo sobre los gobiernos locales, al ubicarse en determinado contexto y centrarse sólo en una parte del proceso. Por ello, resulta importante que en los estudios de caso se conserve la visión total del fenómeno que se estudia, evitar establecer juicios subjetivos y generalizaciones en el sentido estadístico del término, así como combinar y buscar métodos alternativos.²²⁶

Hoy en día, en los medios académicos se considera que los estudios de caso, sirven a diversos propósitos entre los que destacan la adquisición de conocimiento y la enseñanza, está última en disciplinas más orientadas a la acción como son la gestión o la política pública, de ahí que, es en las escuelas de administración en los Estados Unidos²²⁷ donde este método didáctico ha sido ampliamente acogido y desarrollado. Desde principios del siglo pasado fue utilizado por instituciones como la *Harvard Business School*, debido a la estrecha relación que se mantenía entre la academia y el sector privado, la necesidad de éste último de solucionar una serie de problemas, y la carencia de investigación aplicada, teoría administrativa y métodos cuantitativos apropiados en la materia.

Con respecto a México, coincidimos con Socorro Arzaluz, al señalar que el interés por los estudios de caso en el ámbito municipal se debe fundamentalmente a: 1) que el municipio se convirtió en el escenario de la transición política, constituyéndose en un espacio local donde se produjeron las primeras formas de alternancia política y 2) que los gobiernos locales se convirtieron en el sitio en el cual el investigador podía tener acceso a una variedad de información, de ahí que la naturaleza misma de éstos marcó las variables espacio-temporales que es necesario establecer en toda investigación. En este sentido, la elección de los *casos* no corresponde a un criterio estadístico tradicional y tampoco se trata de *muestras* representativas de un sector de la población. El caso es elegido porque

²²⁵ Métodos de investigación social, México, Trillas, 1976.

²²⁶ Pineda Pablos, Nicolás, "El papel de los gobiernos locales en América latina".

²²⁷ En este contexto, el método de casos es considerado una herramienta de gran alcance para conocer y socializar experiencias prácticas que permitan estimular el aprendizaje. De ahí que en los Estados Unidos el método de casos sea una variante de lo que se ha denominado técnicas de aprendizaje activo, las cuales buscan propiciar un mayor participación de los estudiantes en el proceso de aprendizaje a fin de desarrollar una serie de capacidades que, aseguran sus seguidores son las más importantes y que no pueden lograrse bajo los llamados métodos tradicionales de enseñanza caracterizados por la transferencia unidireccional de profesor alumnos de información. Es importante apuntar que en la introducción del método de casos en la enseñanza de administración/gerencia en los Estados Unidos se encuentra de alguna manera influido por el debate relativo al valor del estudio de caso como generador de conocimiento. Esto es así porque se puede asumir que el estudiante entrenado en ese método puede, en el mejor de los casos, inferir una serie de conceptos de aplicabilidad general. Esto, para muchos, ha resultado profundamente cuestionable. Así en la práctica, la defensa del método de casos en la enseñanza suele hacerse desde una perspectiva menos epistemológica y si más orientada al entrenamiento de administradores efectivos. Nava Campos, Gabriela. "Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación", p. 91.

al investigador le parece importante y esclarecedora la explicación de ciertos fenómenos a través de un evento en particular. En los últimos años, el análisis de los gobiernos locales ha concentrado la atención de la investigación de las ciencias sociales y han sido publicados diversos estudios sobre el tema desde la sociología, la ciencia política y la administración.²²⁸

En el campo de la gestión pública municipal, donde queda inscrito nuestro trabajo de investigación, es importante señalar que en el ámbito de enseñanza norteamericana sobre la administración y gestión pública, la utilización de los estudios de caso, han partido de una concepción muy particular de lo que debe ser un gerente público, siendo uno de los objetivos más importantes el formar profesionales efectivos en sus funciones, capaces de comprender a la organización y a su entorno, así como de resolver problemas cotidianos de distintos grados de complejidad, entrenados para discernir posibles cursos de acción y tomar decisiones bajo presión. Para conseguir esa habilidad son necesarias una serie de herramientas y condiciones, algunas de las cuales deben asemejarse al ambiente natural de desempeño de un profesional en la materia.

3.3.2 Delimitación territorial, temporal y analítica de los estudios de caso.

En función de los objetivos de nuestra investigación, y en virtud de que uno de los aspectos fundamentales de la *evaluación y la gestión pública*, como tecnologías de gobierno, es su carácter aplicativo y práctico²²⁹, la misma presentará como delimitación espacial para su análisis los estudios de caso de los gobiernos municipales de Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla, para el periodo 2000-2003. No obstante que dichos municipios constituyen una parte minoritaria de los municipios del Estado de México y aun de los considerados de tipo urbano metropolitano en dicha entidad, es importante mencionar que en su conjunto, absorben a una buena parte de la población de la entidad y que a nivel nacional, los ubica dentro de los 15 municipios más poblados del país.

La selección de estos tres gobiernos municipales obedece a diversos factores, siendo los más significativos, el que coincidan en ser mayores de 700, 000 habitantes, estar localizadas en el Estado de México, colindar con el Distrito Federal, tener una intensa dinámica político electoral, estar gobernados en el momento en que se realizó la investigación por el Partido Acción Nacional.

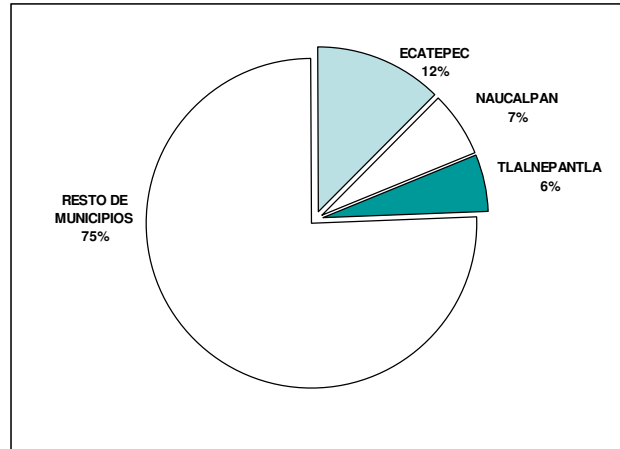
Un factor fundamental en la selección de dichos municipios, se refiere a la importancia demográfica de los tres municipios en el contexto estatal y nacional. Prueba de ello, es que a nivel Estatal, los municipios seleccionados concentran el 24.43% de la población total de la entidad, lo que significa que casi el 25%, de la población del Estado de México tiene su lugar de residencia en dichos municipios.

²²⁸ Arzaluz Solano, María de Socorro, Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl 1997-2000, México, IAPEM, 2002.

²²⁹ "El mundo real (...) es el gobierno en acción. Por tanto y en una visión constructiva de la vida pública, se enlaza con los procesos de dirección consensada, es decir con los procesos que tienen como sustento las tareas de coordinación que permiten a los grupos ciudadanos involucrarse en las decisiones públicas (...). Su naturaleza no es el gobierno de lo formal, sino de lo factual, es decir, de los éxitos, fracasos, las insuficiencias y de la calidad de los resultados intermedios y finales". Uvalle Berrones, Ricardo, "El carácter multifacético de la gestión.." p. 10

**Importancia poblacional en el Estado de México
de los Municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla**

Año 2000



Elaboración propia con base en información del Anuario Estadístico del Estado de México, Edición 2002.

El municipio de Ecatepec con 1, 622,697 habitantes ocupa el segundo lugar a nivel nacional (sólo superado por el municipio de Guadalajara con 1, 646,319 habitantes. En tanto que Naucalpan con 858,711 y Tlalnepantla con 721,415 habitantes respectivamente, se sitúan dentro de los 15 municipios más poblados de todo el país²³⁰.

²³⁰ Más aun, si sumamos la población de los tres municipios, se obtiene la cantidad de 3,202,823 habitantes, cifra que equivale a toda la población del estado de Chihuahua (3,052,907) o Guerrero (3,079,649); superando incluso a la población específica de varios estados de la república, entre ellos: Tamaulipas (2,753,222), Sinaloa (2,536,844), Baja California Norte (2,478,367), San Luis Potosí (2,299,360), Coahuila (2,298,070), Sonora (2,216,967), Hidalgo (2,235,591), Tabasco (1,891,829), Yucatán (1,658,210), Morelos (1,555,296), Durango (1,448,661), Querétaro (1,404,306), Zacatecas (1,353,610).

Los 15 Municipios con Mayor Población a nivel nacional, Año 2000

Estado	Municipio	Filiación	Pob. Total	% Nacional
Jalisco	Guadalajara	PAN	1,646,319	0.019
México	Ecatepec	PAN	1,622,697	0.018
Puebla	Puebla	PAN	1,346,916	0.015
México	Nezahualcóyotl	PRD	1,225,972	0.014
Chihuahua	Juárez	PAN	1,218,817	0.014
Baja California	Tijuana	COALICION	1,210,820	0.014
Guanajuato	León	PAN	1,134,842	0.013
Nuevo León	Monterrey	PAN	1,110,997	0.013
Jalisco	Zapopan	PAN	1,001,021	0.011
México	Naucalpan	PAN	858,711	0.010
Baja California	Mexicali	COALICION	764,602	0.009
Sinaloa	Culiacán	PRI	745,537	0.008
Guerrero	Acapulco	PRD	722,499	0.008
México	Tlalnepantla	PAN	721,415	0.008
Yucatán	Mérida	COALICIÓN	705,055	0.008

Elaboración propia con base en información extraída de la página electrónica de la Secretaría de Gobernación.

La anterior situación, la consideramos sumamente relevante para los objetivos de nuestra investigación, en virtud de que la problemática en los servicios públicos en cuestión, guarda una fuerte relación con el número de población asentada en un territorio, situación que está asociada, al volumen de recursos públicos que estos absorben.

Asimismo, dos factores adicionales incidieron en la selección de los estudios de caso. Primero, el hecho, de que presuponemos que, en los municipios, de Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla, exista una *situación distinta*, respecto al nivel de cobertura, problemas y deficiencias en el nivel de infraestructura, equipamiento, recursos humanos, materiales y técnicos para poder alcanzar una *cobertura con calidad y eficiencia* en la prestación de los servicios públicos; y segundo, que los tres municipios han entrado a la *fase de estabilización-consolidación del crecimiento urbano*, en la que si bien los problemas siguen siendo muy complejos, al menos las capacidades técnicas y de previsión se han desarrollado, lo cual abre la posibilidad de enfrentar los retos con una mayor solidez institucional.

Esta denominada *fase de estabilización del crecimiento urbano*, se da generalmente en municipios de tipo metropolitanos (como lo son Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla) en los que las presiones al crecimiento si bien continúan, disminuyen al menos en su ritmo y tasa de expansión. Además, en este tipo de municipios comienza un proceso de lo que se conoce como *contraurbanización*, es decir la disminución de la tasa de crecimiento, el cual se desplaza a municipios conurbados periféricos que son los que entrarán en fases complejas de crecimiento desequilibrado.

Generalmente en esta situación, la administración municipal ha sido capaz de reorganizarse, de modernizarse y de incorporar *modelos de gerencia pública municipal* (aparentemente más empleados en las administraciones panistas). No debe pensarse que sólo un municipio de dimensiones muy grandes puede llegar a este tipo de situación, igualmente se puede dar en municipios que aun cuando no ha llegado a su nivel máximo de urbanización, integra las siguientes características.²³¹

- ⇒ Las demandas ciudadanas se desplazan de la cobertura a la calidad de los servicios, es decir, se diversifican y hacen más sofisticadas.
- ⇒ Se pueden lograr niveles altos de eficiencia, se recupera paulatinamente la eficacia de programas municipales.
- ⇒ Se tiende a incorporar los modelos de gerencia pública municipal para la toma de decisiones.
- ⇒ Se consolidan sistemas de recaudación y cobro de precios y tarifas, por lo que el nivel de ingresos propios mejora sustancialmente (puede llegar al 65 por ciento o más de los ingresos totales).
- ⇒ Se logra mayor capacidad e inversión con recursos propios (en ocasiones hasta un 35 por ciento de los recursos totales).
- ⇒ Es frecuente encontrar en este tipo de situaciones diversas mezclas público-privadas y modalidades institucionales innovadoras.
- ⇒ Escenario propicio a la consolidación de redes de participación y colaboración gobierno-ciudadanía.

Teniendo en cuenta la diversidad de funciones públicas que actualmente realizan los gobiernos municipales, seleccionamos tres ámbitos de estudio que a juicio nuestro, representan elementos a través de los cuales, dicha instancia de gobierno puede mejorar el bienestar de la población que habita en sus territorios: los servicios públicos municipales, la planeación y la evaluación. La ventaja de esta selección de ámbitos es que muestra a los servicios públicos como lo más representativo de lo que hace el gobierno municipal, a la planeación como lo más representativo de cómo pretende llevarlo a cabo y a la evaluación como el instrumento más significativo para mejorar la forma en que se realizan las acciones del gobierno municipal.

El propósito central de este apartado, consiste en mostrar en primera instancia, la forma en que las tres administraciones municipales seleccionadas en nuestro estudio, conciben los servicios públicos en la agenda de gobierno y por otro, analizar el papel que ha desempeñado el empleo de la evaluación para buscar alternativas que posibiliten mejorarlos en las vertientes de cobertura, calidad y eficiencia.

²³¹ Cfr. Cabrero Mendoza, Enrique, "Gerencia Pública Municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en, Gerencia Pública Municipal, p. 78.

Para avanzar en la consecución de estos propósitos, partimos en los tres estudios de casos, mostrando un diagnóstico general del municipio con el fin de contextualizar la situación actual que presentan cada uno de ellos en su entorno sociodemográfico y el que se refiere al entorno urbano y de viviendas.

3.4 Primer Estudio de Caso: Municipio de Ecatepec de Morelos.

3.4.1 Diagnóstico general del municipio.

El municipio de Ecatepec de Morelos, tiene en su haber una larga historia²³² que se remonta a la época prehispánica. Pueden distinguirse dos explicaciones del surgimiento de este poblado: la primera es que en este espacio ocurrieron inmigraciones de diferentes grupos étnicos, la segunda tiene que ver con su situación geográfica debido a que es el punto de entrada al Valle de México, sitio estratégico para el control de las rutas comerciales.²³³

Aunque no hay certeza sobre el surgimiento del municipio como tal²³⁴, se constituyó conforme a lo marcado por la Constitución de Cádiz y su categoría fue confirmada cuando surgió el Estado de México en 1824, y con la Ley Municipal de febrero de 1825. Empero, a partir de 1877, se celebra la fundación del municipio, además, en esta misma fecha, la cabecera municipal de Ecatepec, fue elevada a la categoría de Villa, incluyendo la denominación *de Morelos*, por decreto de la Legislatura del Estado de México. Fechas históricas relevantes para el municipio son el año de 1974, en que se construye la Vía Morelos, con la que este municipio mejoró notablemente su vialidad y quedó comunicado y enlazado a la vida urbana de la Ciudad de México. Asimismo, destaca el hecho el año de 1980, en que se eleva a la categoría política de Ciudad a la Villa conocida como Ecatepec de Morelos, a través del decreto 296 aprobado por la Legislatura del Estado de México.

²³² “Aunque hay vestigios que datan desde hace 14 000 años y que confirman la presencia de seres humanos que pisaron el entorno geográfico de Ecatepec, los primeros pobladores o grupos asentados ya propiamente en este lugar, llegaron hace 2000 años. Con la probabilidad que según nos dice el historiador Roberto Aceves Herrera, los primeros vivieron de Arbolillo y Zacatenco. Después cuando floreció la gran ciudad, Teotihuacan, donde *los hombres se hicieron dioses* y su gran influencia civilizadora cubrió todo el valle de México, los habitantes de Ecatepec no escaparon a su control, como y tampoco a las nuevas migraciones. Así lo demuestran los restos arqueológicos y, la arquitectura de plataforma piramidal y las grandes plazas encontradas en su espacio”. Muñoz López, Leonardo, Ecatepec de Morelos, Monografía Municipal, 2001.

²³³ Este territorio fue considerado por los españoles durante el proceso de colonización; la evangelización del lugar estuvo a cargo de los franciscanos y los dominicos quienes construyeron iglesias, es por ello que los nombres de varios poblados de este municipio se forman de datos en español y en náhuatl: San Cristóbal Ecatepec, Santa Clara Coatitla, San Pedro Xalostoc, Santa María y Santo Tomás Chiconautla y Santa María Tulpetlac. En la lucha por la independencia de México, este sitio adquirió relevancia histórica ya que ahí fue fusilado el insurgente José María Morelos y Pavón, después de haber sido juzgado en la Ciudad de México.

²³⁴ No hay constancia escrita en los archivos de la Cámara de Diputados Local, acerca de la constitución del municipio de Ecatepec como tal, no obstante el cronista municipal, señala que “es posible que como otros tantos municipios de la entidad hubiera pasado de facto a la categoría municipal en el año de 1824, porque reunía los requisitos legales (especialmente los correspondientes al número de habitantes que exigía para ello la Constitución de Cádiz). Lo cierto es que en 1824, cuando la legislatura estatal hablaba de restituciones municipales mencionaba a Ecatepec. Esto naturalmente, significaba que ya existía años atrás”. Ibid.

3.4.2 Descripción del entorno sociodemográfico.

Ecatepec es uno de los 125 municipios que integran el Estado de México²³⁵. Se localiza en el noroeste de la entidad, en lo que se conoce como la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco; el principal asentamiento humano del centro de la República Mexicana.²³⁶ Cuenta con una extensión territorial de 155.49 kilómetros cuadrados, limita al Norte los municipios de Tultitlán, Jaltenco y Tecámac, al Poniente con los municipios de Coacalco y Tlalnepantla, al Sur con el Municipio de Nezahualcóyotl y la Delegación Gustavo A. Madero y al Oriente los Municipios de Atenco, Texcoco y Acolman.

El constante incremento demográfico registrado en el Valle de México a partir de 1950 aunado a las severas limitaciones económicas, ha generado rezago en la dotación de servicios básicos de infraestructura y equipamiento urbano; especulación y venta ilegal de tierra e invasiones de áreas de protección ecológica con usos urbanos.

El municipio de Ecatepec al igual que el resto de los Municipios conurbados al área urbana del Distrito Federal, no ha escapado a las consecuencias de tal proceso. Durante los últimos cuarenta y cinco años ha mostrado un acelerado proceso de transformación rural-urbano y gradualmente las zonas destinadas a labores agrícolas han dado lugar a usos urbanos, no siempre compatibles entre sí.²³⁷

Diferentes factores influyen y condicionan el desarrollo de Ecatepec de Morelos. Uno de los principales lo sigue constituyendo el fenómeno migratorio; derivado de la concentración de las actividades económicas en el centro del país. Es cierto que se han diversificado el número de ciudades de crecimiento medio, que han contribuido a una redistribución de la población y las actividades económicas, sin embargo persiste la fuerte atracción de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como destino de un gran número de migrantes que buscan mejorar sus condiciones de vida.

Actualmente se estima que llegan al Valle de México 300,00 personas por año, de las cuales un poco más de 23.3% fijan su residencia en Ecatepec; es decir, 70,000 habitantes. Los impactos de la presión demográfica se reflejan principalmente en el crecimiento de los asentamientos humanos, la demanda de servicios públicos y el medio ambiente.

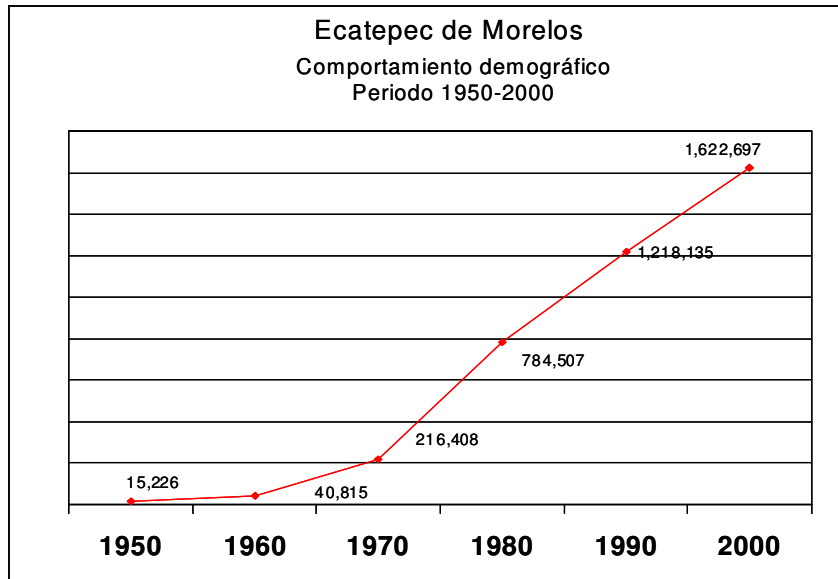
²³⁵ A partir del Primero de enero de dos mil dos, el Estado de México, adicionó dos municipios más a los 122 que ya existían, en virtud de que con el Decreto Número 34, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México se especifica que “En el Estado de México se crea un nuevo municipio con la denominación Luvianos, segregando del municipio de Tejupilco la superficie de 702.129 kilómetros cuadrados aproximadamente”. Asimismo, “se crea un nuevo municipio con la denominación San José del Rincón”, segregando del municipio de San Felipe del Progreso la superficie de 494.917kilómetros cuadrados.

²³⁶ Enclavado en el norponiente de la Cuenca del Valle de México, Ecatepec comparte en diferente escala su problemática con otros 33 municipios conurbados a la Ciudad de México. Son intensas las relaciones económicas y sociales que derivan de su ubicación estratégica, ya que constituye el tránsito de personas y de mercancías a otras entidades como el D.F, Hidalgo y Veracruz. Dispone de una importante infraestructura de comunicaciones y una zona industrial en crecimiento, lo que ha posibilitado el aumento de las transacciones económicas y la interacción social en el ámbito regional, pero que tiene efectos colaterales en la degradación de suelo, aire y el agua.

²³⁷ El poblamiento gradual pero sistemático de la Sierra de Guadalupe a través de la venta ilegal de terrenos, práctica que también afectó a Guadalupe Victoria y Ciudad Cuauhtémoc, entre otras; ejerció además, una presión adicional sobre los recursos como el agua, la flora y la fauna; dando lugar incluso al abatimiento de tierras destinadas a las actividades agropecuarias para convertirse en espacios de usos habitacionales, comerciales y de servicios.

Con los datos de los Censos Generales de Población y Vivienda, se sabe que para el año 2000, este municipio registró una población 1,622,697 habitantes²³⁸, con una tasa de crecimiento anual en el periodo 1990-2000 del 2.9%, respecto de la correspondiente al periodo 1980-1990, que entonces fue de 1,218,135 habitantes con una tasa de crecimiento anual de 4.6%, que en relación a la década anterior fue de 784,507 habitantes y un aumento de 13.24% anual. Esta situación refleja una muy drástica disminución de la tasa de incremento poblacional que ha modificado el perfil demográfico del municipio, iniciando una tendencia lenta, pero significativa hacia su estabilización.

En la gráfica siguiente, se muestra el comportamiento demográfico, para el Municipio de Ecatepec en el periodo 1950-2000, con sus respectivas tasas de crecimiento medio anual.



Periodo	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-00
Tasa de crecimiento	10.32	18.88	13.24	4.60	2.9

Elaboración propia con base en diversos Censos Generales de Población y Vivienda.

²³⁸ En los últimos 40 años el municipio pasó de un área semi urbana, a una Ciudad de 1.6 millones de habitantes, según las cifras del INEGI, aunque estimaciones realizadas en el municipio, indican que la población supera los 3 millones de habitantes. Se tienen cuantificados a la fecha un total de 574 asentamientos humanos, de los cuales poco más de 200 son irregulares. Precisamente fue la demanda de suelo y la cercanía con el D.F., lo que motivó el desplazamiento de empresas y familias hacia Ecatepec, generando un crecimiento anárquico, que ha hecho evidentes los desequilibrios entre la oferta y la demanda de los requerimientos de servicios municipales y equipamiento urbano.

3.4.3 Descripción del entorno urbano y las viviendas.

La acelerada urbanización que experimentó Ecatepec, en los últimos cuarenta años, derivó en una ocupación explosiva de la tierra en la que destacaron diversos fenómenos, como la invasión de terrenos, generando un desarrollo urbano caótico e irregular. Las expectativas creadas por la instalación de industrias en el terreno municipal, primero con la Empresa Sosa-Textcoco y después en las décadas de los 50's y 60's con muchas más, pronto se observó como un problema, ya que se confundían los usos de suelo (industriales y habitacionales) con la consecuente incidencia de fenómenos de contaminación y saturación urbana.

Respecto a los usos de suelo en Ecatepec, el 61.8% lo ocupa el área urbana y el restante 38.2% esta constituido por áreas urbanizables y no urbanizables. Dentro de los usos urbanos destacan los habitacionales con el 47.8%.

Municipio de Ecatepec (Usos del Suelo)

Uso/destino	Superficie (Hectáreas)	%
Area Urbana	9,794.6	61.83
Uso habitacional	7,544.4	47.77
Uso Comercial	1,167.0	7.39
Uso Industrial	1,052.6	6.67
Area Urbanizable	2,179.6	13.80
Area No Urbanizable	3,005.4	19.03
Parque Estatal	1,956.4	12.39
Cerro Gordo	58.43	0.37
Zona Tultepec	622.85	3.94
Chiconautla	57.86	0.36
Caracol	310	1.96
Area no contemplada	843.00	5.34
SUPERFICIE TOTAL	15,792.0	100.00

Fuente: Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec 2000.

Actualmente la construcción de fraccionamientos, representa un atractivo por su costo para personas de la Ciudad de México, que ven a Ecatepec como espacio de pernocta, pero no existe ninguna relación que fortalezca su identidad. Los desarrollos habitacionales contribuyen a fomentar los desequilibrios entre la oferta y demanda de servicios públicos y agravan los problemas ecológicos.

El acelerado crecimiento de la población ha provocado entre otras cosas, controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley, con su secuela de viviendas carentes de las condiciones mínimas de higiene y ausencia de servicios.

Vivienda.

Las insuficiencias en materia de planeación del desarrollo urbano han repercutido negativamente en el reordenamiento de los asentamientos humanos. Persiste la especulación y ocupación ilegal de terrenos, sobre todo en la Sierra de Guadalupe²³⁹, lo cual dificulta establecer una política de apoyo a la vivienda popular. Además, se carece de información estadística confiable que precise la magnitud de los requerimientos prevalecientes. Actualmente se estima que el déficit de vivienda asciende a 225,00 unidades con tendencia a aumentar debido al crecimiento demográfico.

Predominan, las casas de tabique en un 84%, adobe 9%, madera 2% y otras 5%. Un gran porcentaje de las casas tiene loza de concreto. Debido a los ingresos mínimos de la población, la mayoría de las viviendas son ocupadas antes de su terminación. El fenómeno de los asentamientos irregulares retrasa las medidas para dotar de servicios públicos al enorme número de viviendas que constituyen la demanda actual.

Para el año 2000, el promedio de habitantes por vivienda, fue de 4.5 para el municipio de Ecatepec, ubicándolo en una posición intermedia dentro de los 10 municipios más poblados de la entidad y con el mismo promedio registrado en la entidad que fue de 4.5 habitantes por vivienda.

La información de los censos correspondientes a los años de 1980 y de 1990, registra las cifras relativas a la cobertura de los servicios básicos a la población del municipio de Ecatepec. En 1980 la proporción de viviendas que no contaban con agua entubada era de 7.58%, para 1990 esta cifra se incrementó a 11.49%. Para el año 2000, de las 346,922 viviendas particulares habitadas que registró este municipio el 4.5% no contaban con agua entubada, lo que representa una disminución significativa en términos absolutos.

Respecto a la cobertura del drenaje, para 1990, el porcentaje de las viviendas sin instalaciones para este servicio aumentó de 11.15% a 14.35% en el decenio, y para el año 2000 disminuyó a 5.7%. Finalmente, respecto a las viviendas que no tenían suministro de electricidad, su proporción aumentó de 2.32% a 3.06% en el 1980-1990, en tanto que para el año 2000 las viviendas sin cobertura de este servicio se redujo al 0.8%. Los niveles que alcanzan estos tres indicadores para el municipio, significan una mejoría en relación con los que resultan para el Estado.

²³⁹ Al ocuparse ilegalmente, las zonas de conservación ecológica, fundamentalmente en la Sierra de Guadalupe, los escurrimientos pluviales generan en las partes bajas del municipio inundaciones, daños al patrimonio de la población, así como, caos vial. Al mismo tiempo, el tipo de pavimentación obstruye la recarga de los mantos acuíferos y el agua de lluvia se combina con las aguas negras, desaprovechándose ese recurso vital para el municipio. Las invasiones en zonas de alto riesgo, son preocupantes sobre todo en tiempos de lluvias, ya que existe una carencia importante de obras de protección contra accidentes y fenómenos naturales. Hay amplias zonas donde se carece de la adecuada infraestructura y equipamientos urbanos, lo que origina una distribución irregular de la población y de las actividades económicas.

**Municipio de Ecatepec de Morelos
Niveles de cobertura en servicios básicos (Año 2000)**

Municipio	Viviendas particulares habitadas			
	Total	Con energía eléctrica (%)	Con agua entubada (%)	Con drenaje (%)
Entidad	2,743,144	97.9	93.4	86.3
Ecatepec de Morelos	346,922	99.2	95.5	94.3

Elaboración propia con base en información del Disco Compacto SCINCE (Sistema para la Consulta de Información Censal), INEGI, 2000.

Dadas sus características demográficas y geográficas, el Municipio de Ecatepec de Morelos, ha sido una zona altamente susceptible a la expansión de la mancha urbana; de ahí que uno de los más grandes retos que enfrentó la administración municipal 2000-2003 fue atender la problemática social generada por la dinámica propia del crecimiento urbano, que demanda suelo para vivienda, infraestructura de servicios y equipamiento urbano.

3.4.4 Los servicios públicos en la agenda del gobierno municipal.

El Bando Municipal, para el gobierno de Ecatepec de Morelos 2000-2003, tiene como objeto: “establecer las normas generales básicas, para orientar en régimen de gobierno, la organización y el funcionamiento de la administración pública”.²⁴⁰

Respecto a los servicios públicos, una primer referencia que hace el Bando Municipal, se encuentra en el CAPITULO III de dicho ordenamiento, denominado FINES GENERALES, en el cual su artículo 7, puntualiza que es fin esencial del municipio de Ecatepec de Morelos lograr el bien de todos sus habitantes; por tanto las autoridades, con la participación organizada y responsable de la comunidad deberán entre otras cosas:

- Satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes, mediante la *adecuada prestación de los servicios públicos municipales*, tomando en cuenta las prioridades, en concordancia con los recursos económicos y elementos humanos de que disponga el H. Ayuntamiento.
- Promover el bienestar social.

²⁴⁰ Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, publicado el 5 de febrero del año 2003.

- Asumir como instrumento técnico y político el Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 2000-2003, para elaborar los programas de la administración Pública Municipal.

Asimismo, en su Artículo 16, fracción II precisa el Bando Municipal, como derechos de los habitantes del Municipio, entre otros, *el recibir la prestación de los servicios públicos municipales.*

Como obligaciones de los habitantes, el Artículo 18 puntualiza, entre otras las siguientes: VIII. *Utilizar adecuadamente los servicios públicos municipales, procurando su conservación*; XI. No arrojar basura, residuos sólidos, desperdicios industriales, solventes tales como la gasolina, gas L.P., petróleo o sus derivados y sustancias tóxicas o explosivas a las alcantarillas, cajas de válvulas y en general a las instalaciones de agua potable y drenaje; XII. Evitar que sus predios sean utilizados como basureros y denunciar cualquier uso indebido de predios baldíos.

El TITULO SEXTO, de esta norma municipal, denominado DE LA ADMINISTRACION Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, en su CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES, establece en su Artículo 39, como Servicios Públicos Municipales, considerados en forma enunciativa y no limitativa, los siguientes:

- I. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, agua residuales y tratadas;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes, recreativas y su equipamiento;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Asistencia social, en el ámbito de su competencia;
- XI. Empleo; y
- XII. Cultura.

Por su parte, el Artículo 40, precisa que el Municipio tendrá a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales. En tanto el Artículo 41, indica que la prestación de los servicios públicos deberá realizarse por el H. Ayuntamiento, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quien podrá coordinarse con el Estado y con otros Municipios para la eficacia de su prestación y que podrá concesionarse a terceros la prestación de los servicios públicos municipales, a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio.

Específicamente en lo relativo al agua potable, el CAPITULO II, DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO, en su Artículo 42, establece que esta prestación, se realizará a través del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec de Morelos S.A.P.A.S.E., el cuál asume la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo, la administración, funcionamiento, conservación y operación de este servicio, de acuerdo con la Ley que lo

rige, la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal y demás disposiciones legales aplicables.²⁴¹

Es en el CAPITULO IV, denominado de LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES, en el Artículo 48, donde se indica que el H. Ayuntamiento, mediante la Dirección General de Servicios Públicos, planeará, realizará, supervisará, controlará y mantendrá en condiciones de operación los servicios públicos municipales de: limpia y disposición de desechos sólidos, alumbrado público, mantenimiento de vialidades, parques y jardines, áreas verdes y panteones, de conformidad con el reglamento de los servicios públicos de limpia y disposición de desechos del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, y demás disposiciones legales aplicable.²⁴²

Por lo que corresponde al Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, el gobierno de Ecatepec, en dicho documento, parte del reconocimiento de los problemas del municipio en los órdenes territorial, ambiental, económico y social, así como los obstáculos que se observan en cada tema para el desarrollo local, por lo que su inclusión permite direccionar el quehacer público y sumar las voluntades y participación de la ciudadanía en torno a las necesidades más palpables identificadas por los diversos grupos sociales.

Para lograr el bienestar para la población de Ecatepec, el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, tiene como eje el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Hacer de Ecatepec un Municipio seguro, que respete la dignidad de la persona humana y permita la convivencia armónica entre los ciudadanos.
2. Consolidar la democracia y el bien común a través de la participación ciudadana, fortaleciendo su relación con el gobierno municipal, para asegurar un mejor futuro.
3. Propiciar el desarrollo económico de manera sustentable y equitativa, que garantice igualdad de oportunidades educativas y de empleo para la población de Ecatepec.
4. Impulsar un desarrollo urbano sostenido y sustentable dirigido a mejorar las condiciones y calidad de vida de las familias.
5. Reestructurar y modernizar la administración pública y otorgar servicios públicos municipales bajo la filosofía de calidad total, fomentando una actitud de valores morales y principios éticos, que garanticen la honestidad, la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos.

Para acceder a **servicios públicos municipales eficientes**, el Gobierno de Ecatepec 200-2003, puntualiza que “el municipio es una comunidad en la que los individuos y la familia deben desarrollarse de manera integral; de ahí que los servicios públicos tienen

²⁴¹ Dicho sistema, en los términos del Artículo 43 del Bando Municipal, tiene responsabilidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en el manejo de los recursos y el carácter e autoridad fiscal en relación a la recaudación y administración de las contribuciones derivadas de los servicios que presta.

²⁴² El Artículo 49, puntualiza que la recolección de los residuos sólidos municipales deberá llevarse a cabo con los métodos, frecuencia, condiciones y equipo que garanticen que no se contaminará el ambiente. En cuanto a prohibiciones en este rubro, el Artículo 50, indica que queda prohibido juntar o mezclar residuos peligrosos o potencialmente peligrosos con los residuos sólidos municipales. Asimismo, señala, que los generadores tienen la obligación de entregar sus residuos a los prestadores el servicio público de limpia, conforme a los criterios de clasificación que determine el Gobierno Municipal, quien podrá disponer que los entreguen por separado y, en su caso reciclarlos. La propaganda política deberá ser retirada por los partidos políticos al finalizar los procesos electorales, en los términos establecidos por la Ley en la materia

una importancia fundamental, dado que satisfacen los requerimientos básicos de la comunidad y son factores determinantes de la calidad de vida²⁴³.

Asimismo en este documento, se reconoce que los municipios deben proporcionar con suficiencia y calidad los servicios de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; parques, jardines y centros deportivos; así como el de seguridad pública y otros que legalmente le competen.

Una de las estrategias para acercar los servicios municipales a la ciudadanía, estuvo sustentada en mecanismos de descentralización regional con la intención de responder a los planteamientos y expectativas de la comunidad y en un primer esquema se pensó que a partir del análisis territorial y de su división regional identificando la concentración de actividades rentables y socioeconómicas, se obtendría una mejor distribución de los servicios, una mejoría en la calidad de los mismos y una mayor facilidad y accesibilidad a los contribuyentes para el pago de sus impuestos y derechos.

El esquema básico de descentralización administrativa incluyó dos líneas ejes a seguir por la presente administración, así como los criterios para poder desconcentrar los servicios públicos municipales: *Imprimir calidad en los servicios*²⁴⁴ que brinda el municipio, para reestructurar el sistema administrativo, poniendo énfasis en la vocación de servicio; así como generar un cambio de actitudes y conductas, privilegiando valores a fin de cumplir con los objetivos y metas previstas.

Dentro de la conformación de la agenda de gobierno, plasmada en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, el gobierno municipal de Ecatepec, consideró la participación de los distintos sectores de la sociedad, como un insumo importante para la conformación de los programas de gobierno. Por ello, para clasificar y analizar las demandas sociales, desde la campaña político-electoral y al inicio de la administración municipal, se emprendió un amplio proceso de planeación participativa.²⁴⁵

Es importante resaltar que en el municipio de Ecatepec, se realizaron 4 foros de consulta ciudadana abiertos a la participación de toda la población, organizándose 13 mesas de trabajo en las que participaron aproximadamente 1,300 personas representativas del municipio. En dichos foros, se presentaron y analizaron 187 ponencias de las cuales derivaron más de 1,400 ideas, sugerencias y proyectos, que desde la óptica del actual gobierno municipal enriquecieron la identificación de las necesidades más urgentes del municipio y en especial permitieron “fortalecer los diagnósticos socioeconómicos que dan la pauta para definir estrategias y acciones a nivel comunitario”.

²⁴³ Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos, 2000-2003.

²⁴⁴ “Actualmente nuestro país atraviesa por un proceso de transformación en la función de la administración pública el cual lleva implícito la calidad y un rostro más humano en la atención de las demandas de la población; en este sentido la actual administración consecuente con los cambios, ha decidido hacer que el concepto de calidad guarde coherencia entre eficacia y objetivos; así como la eficiencia con la maximización de los recursos. Imprimir calidad en los servicios que brinda el municipio, significa reestructurar el sistema administrativo, poniendo énfasis en la vocación de servicio de las personas, a fin de cumplir con los objetivos y metas previstas”. Ibid.

²⁴⁵ A través de giras de trabajo se pudo conocer de cerca la problemática que viven los habitantes de las diversas comunidades del municipio. En audiencias públicas, a través de correspondencia y en foros de consulta popular, la ciudadanía manifestó y expresó sus demandas más sentidas y las aportaciones más valiosas que permitieron sentar las bases para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003.

Durante la campaña político-electoral, se recibieron 5,101 demandas sociales, mismas que se clasificaron en 6 programas prioritarios, siendo el de Desarrollo Urbano Sustentable, el tema prioritario que mayor atención obtuvo²⁴⁶.

Así, de las 3,536 peticiones, registradas en este programa el 28.68% correspondió a servicios de agua y saneamiento (introducción de agua potable, drenaje, desazolve, alcantarillado y construcción de colectores); el 29.81% se relaciona con los servicios públicos (alumbrado público, áreas verdes, limpieza y recolección de basura); el 33.94% se refiere a la urbanización (pavimentación y repavimentación, guarniciones, banquetas, y puentes peatonales, entre otros); el 7.57% restante está integrado por peticiones de electrificación, comunicaciones y transporte, viviendas y protección al ambiente. A continuación se presenta el resumen general de la demanda ciudadana por programa y tema prioritario y, así como el análisis específico de cada rubro:

RESUMEN DE LA DEMANDA CIUDADANA POR TEMA PRIORITARIO Y PROGRAMA

Tema Prioritario y Programa	Cantidad	%
SEGURIDAD PUBLICA Y PROTECCION CIVIL	332	6.51
Seguridad pública y tránsito	330	6.47
Protección civil	2	0.40
DESARROLLO ECONOMICO Y EMPLEO	53	1.04
Empleo	8	0.16
Modernización comercial	45	0.88
DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA	1,112	21.80
Salud	83	1.63
Educación y cultura	777	15.23
Cultura física y deporte	166	3.25
Desarrollo integral de la familia y asistencia social	86	1.69
DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE	3,536	69.32
Desarrollo urbano	1,200	23.52
Suelo	111	2.18
Vivienda	7	0.14
Agua y saneamiento	1,014	19.88
Electrificación	50	0.98
Protección al ambiente	80	1.57

²⁴⁶ El segundo rubro que mayor frecuencia registró en su demanda, fue el de infraestructura educativa con un total de 1,112 peticiones que recaen dentro del programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza. El tercer tema y programa prioritario, corresponde a Seguridad Pública. Dentro de éste rubro se recibieron 332 demandas, mismas que representan el 6.51% del total. Entre las peticiones más sobresalientes, se encuentran: incrementar el número de elementos del cuerpo de policías, promover una nueva vocación de servicio, mejor capacitación, aumentar el equipamiento; reforzar la vigilancia y combatir de manera permanente y más eficaz a la delincuencia.

Modernización de las comunicaciones y el transporte	20	0.39
Servicios públicos municipales	1,054	20.66
MODERNIZACIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	31	0.61
Desarrollo de la función pública municipal	21	0.41
Fortalecimiento de la participación social	10	0.20
FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO	37	0.73
Fortalecimiento de la hacienda pública municipal	35	0.69
Gasto social e inversión pública	2	0.04
GRAN TOTAL	5,101	100.00

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec, 2000-2003.

Por relacionarse con nuestro tema reinvestigación, incorporamos el desglose del rubro DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE, a efecto de tener una visión más amplia sobre el tipo de demandas que la ciudadanía expresó durante la campaña político-electoral.

**DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE
- DESAGREGACION DE LAS DEMANDAS -**

PROGRAMA	CANTIDAD	%
Desarrollo urbano	1,200	33.94
Servicios públicos municipales	1,054	29.81
Agua y saneamiento	1,014	28.68
Suelo	111	3.14
Protección al ambiente	80	2.26
electrificación	50	1.41
Modernización de las comunicaciones y el transporte	20	0.57
Vivienda	7	0.20
Total	3,536	100.00

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec, 2000-2003

Asimismo, en los cuadros siguientes, hemos esquematizado los objetivos, metas, estrategias y acciones, que el gobierno municipal de Ecatepec, incorporó en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, en el rubro de los servicios públicos. Lo anterior, tiene como propósito, el obtener la visión específica del gobierno de Ecatepec en dichos temas, a efecto de posteriormente estar en posibilidad de contrastar estas intenciones plasmadas en el Plan, con la información que se obtuvo a través de las entrevistas.

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

OBJETIVOS	METAS	ESTRATEGIAS Y ACCIONES
<p>Otorgar servicios públicos municipales de calidad total y ampliar su cobertura.</p> <p>Mantener actualizado el padrón de los distintos servicios (y su funcionamiento) que operan en el municipio.</p> <p>Diseñar y desarrollar sistemas computarizados de punta, utilizando nuevas tecnologías de información pública para el mejoramiento de los servicios públicos.</p> <p>Involucrar a la ciudadanía en el fortalecimiento de los servicios públicos, así como en su mantenimiento y conservación.</p> <p>Ampliar la infraestructura y preservación de los espacios de recreación y esparcimiento, a fin de mejorar la imagen del entorno municipal y la calidad de vida.</p> <p>Coadyuvar a mejorar las condiciones ambientales, mediante la disposición adecuada de desechos domésticos e industriales.</p>	<p>Bacheo y balizamiento en vialidades primarias y comunidades.</p> <p>Pintura de guarniciones.</p> <p>Recolección de desechos en vialidades.</p> <p>Rehabilitación de áreas verdes en camellones.</p> <p>Mantenimiento en áreas verdes.</p> <p>Producción de plantas.</p> <p>Abrir áreas verdes.</p> <p><i>Proporcionar mantenimiento al sistema de alumbrado público.</i></p> <p><i>Sustituir luminarias.</i></p> <p>Instalar centros de alumbrado ornamental.</p> <p><i>Cambiar balastras en el sistema de alumbrado público.</i></p> <p><i>Recolectar desechos sólidos.</i></p> <p><i>Dar mantenimiento de limpia y recolección de basura.</i></p> <p>Realizar obra de construcción para el desvío de agua pluvial.</p> <p>Construir pozos de venteo.</p> <p>Captar lixivianos.</p> <p>Dar mantenimiento general a panteones.</p>	<p>Eficientar el servicio de alumbrado público y ampliar su cobertura en asentamientos regulares.</p> <p>Proporcionar el mantenimiento oportuno a las vialidades del Municipio, a los parques, jardines y demás espacios públicos.</p> <p>Coadyuvar al mejoramiento de los mercados municipales.</p> <p>Eficientar el servicio de los rastros municipales.</p> <p>Dignificar los cementerios municipales y ampliar la infraestructura y capacidad para atender la demanda del servicio.</p> <p>Ampliar, modernizar y efficientar las áreas de disposición y confinamiento final de desechos urbanos.</p> <p>Fomentar la participación de la población en la cultura de clasificación y reciclaje de desechos, así como en el cuidado y recuperación del medio ambiente.</p> <p><i>Ordenar y reglamentar el servicio de recolección de basura, concesionado a los particulares.</i></p> <p>Mejorar el servicio de aseo público.</p> <p>Colocar estratégicamente en el municipio, recipientes para la clasificación y recolección de desechos sólidos.</p> <p>Acondicionar el vertedero municipal actual y prever la renta o adquisición de un terreno adicional que lo sustituya.</p> <p>Fortalecer la cultura de clasificación y reciclaje de desechos y de participación de la población en el cuidado y recuperación de su medio ambiente.</p> <p><i>Ordenar y reglamentar el servicio de recolección concesionado a particulares</i></p>
<p>Gestionar la cobertura del servicio de electrificación como medida para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la más desprotegida.</p>	<p>Gestionar la electrificación del municipio en zonas regulares.</p> <p>Elaborar un inventario de infraestructura de electrificación.</p>	<p>Fortalecer las acciones de electrificación y alumbrado público principalmente, en colonias y barrios de mayor rezago social; sin descuidar los fraccionamientos, vías primarias y áreas recreativas.</p> <p>Utilizar materiales eléctricos de calidad que permitan el ahorro de energía.</p>

Elaboración propia con base en datos contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec, 2000-2003

AGUA Y SANEAMIENTO

OBJETIVOS	METAS	ESTRATEGIAS Y ACCIONES
<p>Procurar un abasto oportuno y suficiente de agua potable en todo el municipio, dando particular énfasis a las colonias que padecen insuficiencias y carencias del vital líquido.</p> <p>Promover entre la comunidad un aprovechamiento adecuado y racional del agua, a partir de una cultura que evite su desperdicio.</p> <p>Mejorar la calidad de los servicios de drenaje para optimizar el desalojo de aguas residuales y abatir gradualmente las inundaciones y las secuelas que provoca en la infraestructura vial, industrial y habitacional.</p>	<p>Actualizar el diagnóstico de pérdidas de agua (auditoría de agua).</p> <p>Establecer un programa de cultura del agua. Realizar un programa de capacitación permanente del personal.</p> <p>Promover la recuperación del volumen de agua que se pierde por fugas no visibles principalmente en jardines de Morelos y la Quinta Zona.</p> <p>Integrar pozos ociosos a la red municipal. S.A.P.A.S.E.</p> <p>Construcción de colectores y obras hidráulicas complementarias.</p> <p>Establecer un programa gradual de rehabilitación de las redes de distribución.</p> <p>Terminar e incorporar pozos de absorción.</p> <p>Construcción de drenaje en comunidades de la zona norte del municipio.</p>	<p>Establecer un programa permanente de sensibilización para que los usuarios cubran con oportunidad los pagos por el servicio.</p> <p>Actualizar el padrón de usuarios e impulsar una tarifa vinculada con el costo del suministro.</p> <p>Fortalecer acciones para mejorar la calidad del agua teniendo como base la rehabilitación gradual de las líneas y redes de conducción y suministro.</p> <p>Mantener una política de estímulos de pago al contribuyente, condonando multas y recargos cuando proceda, favoreciendo a discapacitados, pensionados, jubilados y personas de la tercera edad.</p> <p>Fortalecer el cobro de agua potable a prestadores de servicios e industrias.</p> <p>Promover la participación social en la reparación y mantenimiento de obras hidráulicas, reparación y rehabilitación de pozos y el mejor aprovechamiento del agua.</p> <p>Promover acciones de concientización ciudadana para la reducción sustancial y permanente del desperdicio que deriva de las fugas de agua en tomas domiciliarias.</p> <p>Establecer un programa de divulgación de la normatividad para el uso y desalojo de agua y coordinar con las instancias competentes su debida aplicación.</p> <p>Gestionar ante las dependencias federales y estatales, el aumento de los caudales para el suministro eficiente para las colonias que carecen del líquido.</p> <p>Sanear la administración del S.A.P.A.S.E., a efecto de abatir gradualmente sus adeudos.</p> <p>Establecer un plan estratégico de mediano plazo para resolver los problemas de inundaciones y el general el desalojo de las aguas residuales.</p> <p>Promover la limpieza de las barrancas en la Sierra de Guadalupe, Santo Tomás y Santa maría Chiconautla, a efecto de evitar los peligros y trastornos que generan las aguas broncas de origen pluvial.</p> <p>Terminar colectores en proceso e iniciar aquellos que generen mayores impactos y beneficios para la población.</p> <p>Operar sistemas de agua residuales.</p>

Elaboración propia con base en datos contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec, 2000-2003

3.4.5 La evaluación en la gestión de los servicios públicos.

La evaluación que practicó el gobierno municipal al inicio de la administración y que fue plasmada en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, se distingue por los aspectos centrales siguientes: 1) Es descriptiva y destaca problemas de carácter muy general; 2) No se elaboró en exclusiva para el Plan, toda vez que la evaluación realizada en materia de servicios públicos fue retomada del Plan del Centro de Población Estratégico; 3) Las cifras relativas a los aspectos demográficos y en cuanto a cobertura de servicios, presentan diferencias significativas con las que aportan las dependencias como el INEGI.

Así, el diagnóstico general, señala que, según las cifras del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI, Ecatepec sigue teniendo la mayor población del Estado de México, con 1 millón 622 mil personas, que significa el 12.4% de la población total de la Entidad, con un crecimiento anual estimado por el propio INEGI en 3.2%, cifra superior a la media estatal que es de 2.2%. No obstante como señalamos anteriormente, la estimación demográfica, con la que se realiza el diagnóstico, estima una población total que asciende a 3 millones de personas.

Por otro lado se indica que en Ecatepec existen 364,741 viviendas. El promedio de habitantes por vivienda es de 4.4. EL 96.9% cuenta con energía eléctrica. El 87% del agua potable es abastecido por S.A.P.A.S.E, incluyendo el uso de pipas y tanques de abastecimiento en la Sierra de Guadalupe, principalmente. El 13% restante se cubre a través de 9 sistemas independientes. Actualmente se estima un déficit del 6% en el suministro de agua entubada en los hogares. Cabe mencionar que el 87% de las viviendas están conectadas al drenaje municipal.

Como parte de la evaluación practicada, el diagnóstico general apunta que, en los últimos dos años se incorporaron más de 20 mil viviendas, a través de los desarrolladores inmobiliarios, los cuales han impactado negativamente en el abasto de agua y demás servicios municipales.

La evaluación practicada por el gobierno municipal de Ecatepec, refiere a que al inicio de la administración 2000-2003, se observó que uno de los problemas significativos en materia de *servicios públicos municipales*, consistía en el rezago de funcionamiento en poco más de 20 mil lámparas. El déficit de instalación de piezas nuevas ascendía a 10 mil unidades. Otro problema que afrontaba el Ayuntamiento, es el adeudo con la Compañía de Luz y Fuerza que se sustenta en estimaciones inadecuadas de consumo, ya que se carece de un inventario actualizado de la infraestructura disponible. Asimismo, el diagnóstico indica que existían más de 25 mil toneladas de basura y escombro dispersas en el territorio municipal. A lo anterior, se adiciona el depósito en forma desordenada de más de 5 millones de toneladas de basura sin tratamiento alguno en el tiradero de cielo abierto de Chiconautla el cual se encuentra totalmente saturado.

Para la recolección de basura la evaluación diagnosticó la existencia de un parque vehicular de 72 camiones. El equipo es antiguo en gran parte y presenta muy malas condiciones mecánicas. Al evaluar su funcionamiento se detectó que sólo se estaba captando o recogiendo aproximadamente el 10% de la basura que se genera en el municipio y que la restante estaba siendo recogida por organizaciones sociales ya que

disponían con antelación de permisos para recolectarla. La basura doméstica asciende a 1,700 toneladas por día. Además, la evaluación detectó, la existencia de irregularidades administrativas en el reparto de agua en pipas.

Del análisis que practicó el actual gobierno municipal, se derivó un **diagnóstico por tema prioritario**, el cual indica, que la problemática en términos territoriales, observa que de los 574 espacios integrados por colonias, fraccionamientos, unidades habitacionales y pueblos del municipio, son atendidos por 362 elementos de la policía. Es importante señalar, que este intento de evaluación en cuanto a cobertura en términos territoriales no se realizó en los otros servicios públicos.

Agua potable.

El gobierno puntualiza en el diagnóstico que lograr un suministro oportuno y suficiente del agua potable sigue siendo uno de los principales retos de Ecatepec.²⁴⁷

El consumo total aproximado de agua potable, es de 3.62 m3- seg. En 1997 existió un déficit en el suministro de 1.5 m3-seg. Se prevé que al año 2004 se requerirá de 1.0 m3-seg. adicional. Actualmente el gasto de agua que se requiere para abastecer a la población de Ecatepec es de 6,076.391 l.p.s. A la fecha se tiene una oferta de 4,085 l.p.s; los cuales corresponden a: 58 pozos de S.A.P.A.S.E. ; 14 tomas de agua en bloque del sistema federal; 16 pozos de agua operados para sistemas independientes, así como pozos industriales.

Situación del servicio de agua potable (Enero 2000)

INDICADOR	CANTIDAD
Población estimada del municipio	3 millones de habitantes
Gasto requerido (dotación 175 lts/hab/día)	6,076.30 l.p.s
Gasto existente	4,085.00 l.p.s
Déficit	1,991.39 l.p.s

Fuente: S.A.P.A.S.E.

La evaluación practicada, registra que la red de distribución tiene una antigüedad mayor de 25 años, la cual carece además del mantenimiento preventivo y correctivo necesario. De ahí, que se presentan constantes fugas superficiales y subterráneas que no son atendidas de manera expedita por carecer el S.A.P.A.S.E. del personal de campo suficiente para solucionar estos problemas.²⁴⁸

²⁴⁷ Al respecto, reconoce que si bien es cierto se ha elevado el caudal de agua potable a través del sistema Cutzamala, lo cierto es que el fenómeno demográfico sigue gravitando negativamente en el abasto de este vital líquido. A través de los acuíferos subterráneos del municipio *se siguen abasteciendo volúmenes al Distrito Federal* y al municipio de Tlalnepantla a través del Acueducto Chiconautla y el ramal los Reyes Ecatepec. El incremento que se tuvo en el suministro de agua, se debe principalmente a las gestiones realizadas ante la CNA y CAEM para la terminación del sistema Cutzamala el cual proporciona al municipio un gasto de 500 l.p.s; al incremento de gasto en el ramal los Reyes Ecatepec por 150 l.p.s adicionales y a la rehabilitación de las fuentes propias, disminuyendo el déficit; sin embargo debido al crecimiento demográfico que se ha tenido en los últimos tiempos y a los asentamientos irregulares principalmente en la zona nor-poniente y de la Sierra de Guadalupe, el déficit no ha sido reducido en términos reales ya que es población que requiere de los servicios.

²⁴⁸ Las fugas y el desperdicio irracional que algunos habitantes hacen del líquido, crean un mayor gasto económico destacando que el S.A.P.A.S.E. paga a la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (C.E.A.S.) todo el caudal de agua consumida en el Municipio a un precio superior al que ésta lo hace a la Comisión Nacional de Agua (C.N.A.); esta situación incongruente se agudiza por aspectos tales como: mantenimiento de tomas y redes de los Sistemas Independientes por el Organismo y algunos metros cúbicos suministrados gratuitamente mediante pipas de agua. Siendo Ecatepec un Municipio con gran número de industrias, el Organismo proporciona muy poca agua destinada a este uso. Son las propias empresas quienes regulan su agua mediante la utilización de pozos propios de los cuales se tienen registrados ante la C.N.A. un número menor a los que realmente operan, lo que dificulta la posibilidad de conocer el comportamiento de los mantos freáticos y evitar la sobreexplotación de los mismos.

Se estima que por fugas no visibles en las líneas y redes de distribución se pierde entre un 35% y un 40% del caudal, a causa de las deficientes condiciones y antigüedad de las tuberías y desperfectos y fugas al interior de los hogares²⁴⁹, aunado a que no existe una cultura de aprovechamiento racional del agua. El S.A.P.A.S.E.²⁵⁰ se encarga de proporcionar 87% del servicio de agua potable²⁵¹ y el otro 13% es atendido por 9 sistemas independientes. El suministro que proporciona el organismo se presenta en el siguiente cuadro:

Fuentes de suministro de agua potable

Fuente	%	Volumen
Pozos propios	66.00	2.705 M ³ / Seg
Ramillos Reyes-Ecatepec	17.00	0.680 M ³ / Seg
Sistema Cutzamala	12.00	0.500 M ³ / Seg
Acueducto Chiconautla	5.00	0.200 M ³ / Seg
Total	100.00	4.085 M³/ Seg

Fuente: S.A.P.A.S.E

La evaluación, puntualiza que del total de población del municipio, 94% cuenta con el servicio de agua potable a nivel domiciliario y que el resto se abastece por medio de carros-cisterna (pipas)²⁵².

²⁴⁹ El total estimado en fugas es 36% de los cuales el 26% se detecta en tomas domiciliarias y 10% en red.

²⁵⁰ El Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento al Servicio de Ecatepec (S.A.P.A.S.E.), es el Organismo Público Descentralizado encargado de obtener y administrar el suministro y distribución de agua potable con los sistemas independientes de agua de Santa Clara Coatitla, San Pedro Xalostoc, Santa María Tulpetlac, San Isidro Atlautenco, Santa María Chiconautla, Santo Tomás Chiconautla, Col. Ruíz Cortines y Guadalupe Victoria. El S.A.P.A.S.E. se abastece de 54 pozos profundos ubicados principalmente en la Cabecera Municipal, Jardines de Morelos y Zona Quinta; y tomas de agua en bloque suministrada por: Acueducto Chiconautla, tanque Cerro Gordo, y toma las Huertas; aportando en su totalidad (pozos y tomas) un gasto medio de aproximadamente de 3,400 lts/seg. Destinados en su mayoría para uso habitacional. Este caudal se ve disminuido 20% en temporadas de sequía, por su parte los sistemas independientes se abastecen de pozos propios y la toma Tecoxcomac abastece a Santa María Tulpetlac, no se conoce cuales son los gastos aportados por estos pozos. El suministro se realiza por el sistema de bombeo auxiliándose con 15 tanques elevados para rebombear a las partes altas, 8 de ellos son para abastecer a la zona de San Andrés de la Cañada y el resto para las zonas como San Carlos y Chiconautla 2000.

²⁵¹ El agua es tratada para su potabilización en las fuentes de abastecimiento, pero el mal estado de la red de distribución ocasiona que el agua no llegue al consumidor con la calidad deseada. En algunas zonas se realiza la distribución por tubería de asbesto cemento, siendo que en la actualidad este material está catalogado como cancerígeno, aunque las normas del proyecto no lo prohíben.

²⁵² Cfr. Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, p. 38.

**Características del servicio de agua potable
Municipio de Ecatepec**

INDICADOR	CANTIDAD
Población estimada del municipio	3, 000, 000
Población que cuenta con el servicio a nivel domiciliario	2, 820, 000
Población sin el servicio por medio de tubería	180, 000
Población atendida por S.A.P.A.S.E.	2, 461, 200
Población atendida por los 9 sistemas independientes	358, 800

Fuente: S.A.P.A.S.E. – 1999

Respecto a la cobertura del servicio de agua potable, el Plan del Centro de Población estratégico, difiere, e indica que la población beneficiada con el servicio de agua potable, aunque deficitario es atendida en 90% por el S.A.P.A.S.E, con 228,930 tomas domiciliarias, y el 10% restante por los otros sistemas, faltando por dotar alrededor del 15% del territorio municipal que forma la mancha urbana actual.²⁵³

La red de distribución de agua potable está formada por 6 sistemas independientes (red primaria de 111.5 kms. y red secundaria de 1725 kms., con 25 años de antigüedad). La red regional de agua potable proporciona a través de tomas de agua en bloque el 20% del caudal necesario y el 80% restante se obtiene de fuentes localizadas dentro del municipio.

Finalmente, como resultado de la evaluación practicada, el diagnóstico general puntualiza como problema que, la recaudación por concepto de cobro de servicios es limitada debido a la falta de un sistema integral de medición, facturación y cobranza.

²⁵³ Las colonias que no cuentan con el servicio son: Solidaridad 90, El Charco, Santa Cruz, Zapotecas, Tepejomulco, La Aguita, la zona Ampliación Coacalco, La Palma, Tierra y Libertad, La Nopalera, Ampliación el Almarcigo, Tlaminonolpan, Lomas y Viveros de San Carlos, Vista Hermosa, Guadalupe Victoria, Potrero, Ignacio Pichardo, Llano de los Báez, Ampliación San Isidro Atlautenco, Chiconautla 3000, Geo 2000, Los Pajaritos y Margarito Ayala. El 90% de estas colonias han sido formadas por asentamientos irregulares y algunas de ellas actualmente cuentan con proyecto o se están ejecutando obras (Vista Hermosa y Chiconautla 3000); mientras tanto satisfacen moderadamente su necesidad, con agua suministrada por pipas propiedad del Ayuntamiento y el Organismo.

Drenaje, alcantarillado y saneamiento.

Derivado de la evaluación practicada y de la que se retoma del Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec de Morelos publicado en el año 2000, el diagnóstico general señala: el 19% del área urbana carece de servicios públicos de agua y drenaje, existen 37kms. de canales a cielo abierto de agua contaminada y que el 40% de la zona urbana padece inundaciones en época de lluvias.²⁵⁴

Asimismo, la información general indica, que en el municipio de Ecatepec, el 87% de la población cuenta con el servicio de drenaje a nivel domiciliario y el resto dispone sus aguas excretas a fosas sépticas improvisadas, la mayor parte del sistema de alcantarillado es de tipo sanitario y no tiene la capacidad suficiente durante las precipitaciones pluviales.

La red regional de drenaje y alcantarillado depende de los cauces a cielo abierto que recorren el Municipio y que son el Canal de Sales y el Gran Canal, estos canales son parte del sistema metropolitano, desalojan sus aguas servidas y conducen las aguas negras y pluviales de otros Municipios y del Distrito Federal. En tanto que mediante la red primaria, se proporciona servicio al 80% de la población del Municipio con un sistema que descarga sin previo tratamiento al Gran Canal y al Canal de Sales.

Para las zonas topográficamente inferiores que representan el 4% de de la zona urbana es necesario bombear las aguas residuales mediante cárcamos lo que representa un alto costo y consumo de energía. Los 21 cárcamos de bombeo que forman parte de este sistema son utilizados principalmente para evacuar la Zona Quinta y otras zonas como los Laureles y Xalostoc. Las zonas que no cuentan con suministro de agua potable a excepción de Santa Cruz y los Pajaritos, que tampoco son favorecidas con drenaje, son las colonias: Benito Juárez, Hank González, Boca Barranca, Tabla del Pozo, Los Bordos, San Andrés de la Cañada, Tulpetlac, Mexicalco, La Cruz, Panorámica, parte de Nuevo Laredo, Vivienda del Taxista, El Tejocote, La Loma, La Joya y la Unidad Habitacional José María Morelos.

En varias de estas colonias el actual gobierno municipal de Ecatepec 2000-2003, realizó obras para subsanar estas deficiencias con muy limitados recursos económicos. Las primeras colonias asentadas al Sur de Zona Quinta no contaban con drenaje y hasta la creación del Programa Sagitario 2000, fueron favorecidas con este servicio, posteriormente los nuevos asentamientos se conectaron a estas redes de manera similar a lo acontecido con la red hidráulica, con la consiguiente saturación de las mismas.²⁵⁵

²⁵⁴ Los problemas de drenaje tienen dos vertientes territoriales específicos: Por un lado se tiene el área comprendida entre el Río de los remedios y Canal de la Draga y entre el Gran Canal y Canal de Sales o lo que se conoce como la Quinta Zona, la cual ha presentado hundimientos diferenciales que han afectado los sistemas de alcantarillado, en esta zona. Se han realizado diversos trabajos y obras de colectores para revertir dicha problemática. Por otra parte, destaca el macizo de la sierra de Guadalupe y su área colindante; donde el problema radica en la alta concentración de gasto, que se traduce en inundaciones principalmente en Xalostoc, Cerro Gordo, Tulpetlac, Nuevo Laredo, cabecera Municipal y Vía López Portillo.

²⁵⁵ Esta saturación y parte de los residuos sólidos producidos por la población, ha traído como consecuencia que en temporada de lluvias algunas colonias de la Zona Quinta se vean afectadas por inundaciones, a pesar de que el S.A.P.A.S.E. efectúa desazolves de alcantarillas en temporadas de estiaje. Entre las colonias que resultan más dañadas en este sentido están: C.T.M. XIV, Sagitario 1, La Florida, Petroquímica Ecatepec, Alborada, Cd. Amanecer, Nueva Aragón, Quinto Sol, Novela Mexicana, INDECO Santa Clara, Campiña de Aragón, Valle de Santiago, parte de Cd. Azteca, Josefa Ortiz de Domínguez, y la Florida Cd. Azteca. Otras zonas localizadas en el resto del territorio municipal, tales como Xalostoc, San Carlos, Nuevo Laredo, Cabecera Municipal (Palacio Municipal) y Guadalupe Victoria (sobre la Vía López Portillo), también padecen inundaciones.

Algunas zonas que no tienen drenaje realizan el desalojo de las aguas pluviales por vías naturales como las barrancas, situación que se torna riesgosa por las velocidades que suelen tomar estas corrientes. Zonas con estas características son Santo Tomas y Santa María Chiconautla, Barranca de Tulpetlac, Barranca de Caracoles y sobre todo la Barranca de San Andrés de la Cañada.²⁵⁶

Ante esta problemática el gobierno del Estado de México y el Ayuntamiento, a través del S.A.P.A.S.E., han llevado a cabo diversas obras²⁵⁷ para solucionar de *manera parcial* estas inundaciones. No obstante, se observa que es necesario reforzar la capacidad de desalojo en diversos sitios del municipio; construyendo nuevos colectores, así como rehabilitando y desazolando los existentes; mantener en adecuadas condiciones los equipos de bombeo, y llevar a cabo diversos estudios y proyectos de alto impacto, en zonas marginadas principalmente en la Sierra de Guadalupe y de la zona nor-poniente del municipio, sitios que han registrado un crecimiento demográfico explosivo y que en gran parte carecen de adecuados servicios públicos municipales.

Energía Eléctrica y Alumbrado Público.

La evaluación, indica en términos generales que la disponibilidad de electricidad es un índice de progreso, además de ser un elemento para el acceso a otros servicios.

Asimismo, señala que el municipio de Ecatepec cuenta a la fecha, con electrificación en un 96.86% del territorio municipal. Las redes de electricidad cubren el 96.86% del área urbana dando servicio constante. El servicio de alumbrado público tiene una cobertura de 80%. Las localidades sin el servicio son de reciente creación y se trata de asentamientos irregulares. Los servicios de suministro de energía eléctrica y alumbrado público están a cargo de la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Recolección de basura.

En lo que respecta a los resultados derivados de la evaluación en este rubro, el diagnóstico indica que el servicio de recolección es irregular y no cubre la totalidad del municipio, a lo que se suma que las unidades de recolección están en mal estado y el personal no está capacitado.

Respecto a la capacidad de recolección de basura, el diagnóstico indica que se cuenta con 500 vehículos de distinto tonelaje de carga, de éstos el 20% son del servicio

²⁵⁶ Aquí, se han construido represas para aminorar el efecto del arrastre de agua en la búsqueda de salida hacia el Gran Canal. En ocasiones las precipitaciones pluviales han propiciado que se saturen de agua algunos pasos por debajo de la autopista México-Pachuca impidiendo el paso de vehículos y congestionando la circulación oriente-poniente. La Barranca Caracoles arrastra agua y basura de asentamientos ubicados en Tlalnepantla afectando a Ecatepec en la zona de Xalostoc, toda vez que el caudal concentrado en la Vía Morelos y Av. Ejido es superior a la capacidad del colector Hierro que lo podría depositar en el Gran Canal. En el período de lluvias el tránsito vehicular en este sitio puede interrumpirse hasta por dos horas.

²⁵⁷ A manera de ejemplo destacan obras como: Colector y cárcamo de bombeo "Carlos B. Zetina", Colector y Cárcamo "Av. Central – Ejidos", Colector "La Costeña", Colector "Nuevo Laredo", Obras de captación pluvial en el colector ejidos, Obras de captación pluvial en el colector Nuevo Laredo, Obras de captación pluvial en la Cabecera Municipal y el Colector tres Barrancas.

municipal y el 80% restante esta concesionado a organizaciones populares como la CNC y la UPREZ, así como a particulares.

En cuanto al volumen de basura generada, la evaluación realizada en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, indica que en el municipio de Ecatepec se generan 1,700 toneladas de basura al día, no considerando la que se arroja clandestinamente. Sin embargo, el Plan del Centro de Población Estratégico, difiere respecto a las cifras anteriores, al señalar que “la generación de 2,550 toneladas de basura al día, representan un promedio de 1.42 kilogramos/ habitantes/ día, sin considerar la que se genera en los tiraderos clandestinos”.²⁵⁸

Derivado de la evaluación se indica que, ante la falta de un servicios eficiente de recolección, en el municipio proliferan los tiraderos de basura al aire libre²⁵⁹, agudizándose la generación de partículas suspendidas y agentes bacteriológicos nocivos. Asimismo, se registra incremento de demanda en los servicios ya insuficientes, con un volumen creciente generado por zonas habitacionales e industria que requieren un manejo y disposición final adecuada de sus desechos (1,500 ton/día).

3.4.6 Problemas generales y algunas notas de reflexión.

El tema de la evaluación, en el caso del municipio de Ecatepec, se incorporó al Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, en el apartado correspondiente a la *Instrumentación del Plan*, donde se manifiesta que “la operación y gestión de los objetivos de desarrollo, la eficacia de las estrategias y la posibilidad real de alcanzar los objetivos planteamos, dependen fundamentalmente de la firmeza en el ejercicio de gobierno, del reconocimiento de la autoridad y de la jerarquía de los planes; del acatamiento a la normatividad y la regulación, de la *eficiencia de la gestión urbana*, y de la capacidad del Ayuntamiento para impulsar los objetivos municipales”.²⁶⁰

De ahí que se haya considerado sumamente importante dentro de la estrategia general de desarrollo, generar como instrumento financiero, nuevos patrones de financiamiento federal, estatal e incluso a nivel internacional, que permitiesen al gobierno de Ecatepec obtener los recursos necesarios para impulsar su desarrollo. De igual forma, se enfatizó sobre la necesidad de diseñar mecanismos que permitieran al gobierno municipal obtener

²⁵⁸ Cfr. La Gaceta del Gobierno, periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, publicada el lunes 10 de abril del 2000, p. 23.

²⁵⁹ Mención especial, merece el tiradero de basura a cielo abierto ubicado en los límites de la colonia Ciudad Cuauhtémoc, en el Ejido de Chiconautla. Este tiradero no cumple con las normas técnicas de relleno sanitario. Su vida útil ha terminado, por lo que se hace prioritaria la ubicación y adecuación de un basurero o relleno sanitario, a la vez que se implementen acciones para el reciclamiento de basura. Actualmente se analiza la factibilidad de establecer una planta de prensado y embalado de residuos sólidos urbanos, atrás de la termoeléctrica ubicada en la carretera Texcoco. Otro de los efectos del tiradero de Chiconautla, es la contaminación del aire por emisión de partículas y malos olores; así como por la generación de los lixiviados, este fenómeno ha generado descontento social en las localidades aledañas que demandan su clausura definitiva.

²⁶⁰ Así, la estrategia del gobierno municipal de Ecatepec, apuntó a jerarquizar estos programas y llevarlos a cabo a través de los Programas Operativos Anuales, mecanismo que en teoría permitiría establecer en forma específica, sus objetivos, metas, acciones concretas, asignación de responsabilidades por unidad administrativa, recursos autorizados y plazos de ejecución. En el municipio de Ecatepec, correspondió a la Secretaría Técnica en coordinación con la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) establecer un programa de evaluación, control y seguimiento de los avances del Plan de Desarrollo Municipal y por ende de los Programas Operativos Anuales. Esta tarea se vio reflejada en los informes mensuales de actividades que generaba cada área y que estaban directamente vinculados a sus funciones y programas específicos. Para estos efectos se programaron reuniones anuales de análisis para actualizar el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas operativos. Lo anterior no excluyó la revisión permanente en sesiones regulares y extraordinarias del COPLADEMUN, así como del H. Cabildo, conforme a la normatividad establecida. Por lo que corresponde al rubro de la PLANEACION Y PROGRAMACION, el Plan señalaba que el fomento y la planeación del desarrollo económico y social se debería inscribir en un marco jurídico para dar sustento a la participación del municipio en la planeación. Cfr. Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003.

recursos de las fuentes alternas al recurso fiscal, así como desarrollar nuevas vías de capitalización basados en la participación ciudadana, y por último alentar el desarrollo de proyectos de inversión que potencien el desarrollo integral. Otros temas centrales para la eficaz instrumentación de los objetivos del desarrollo fueron: la simplificación y modernización administrativa, la promoción económica, **ampliar la cobertura de los servicios públicos**, generar un cambio en la cultura de la gestión pública, orientado a la transparencia en el manejo de los recursos y al ejercicio cotidiano de la función pública. En el caso del municipio de Ecatepec de Morelos, es importante mencionar que al nivel del Plan de Desarrollo Municipal, se incluyó (como intención) el desarrollo de un *Sistema Municipal de Evaluación (SIME)*²⁶¹.

Se tomó como punto de partida, el reconocer que las instituciones públicas han perdido su capacidad de respuesta ante los actuales requerimientos de nuestra sociedad, de ahí que “no se cuenta con una verdadera cultura institucional para asumir adecuadamente responsabilidades y rendir cuentas en el manejo de los recursos públicos; por ello, “el reto planteado de una gestión más eficiente y orientada a la satisfacción de los requerimientos municipales requiere el balance entre los tres componentes fundamentales: el costo, la cobertura y la calidad de los bienes o servicios públicos. En este sentido, se pensó en un Sistema Municipal de Evaluación como la plataforma que permitirá al gobierno institucionalizar la búsqueda de una mayor eficiencia social en la asignación y utilización de los recursos físicos, humanos y financieros como una práctica permanente de sana administración”.²⁶²

Dicho sistema, se conceptualizó como una herramienta integral y multifuncional²⁶³, para definir las prioridades, asignar los recursos de acuerdo con esas prioridades, dar seguimiento a las decisiones adoptadas, monitorear la ejecución de los programas y proyectos estratégicos y, fundamentalmente, para evaluar la calidad del desempeño público. El gobierno municipal, vislumbró al Sistema Municipal de Evaluación (SIME) como el instrumento de dirección que utilizaría el Ayuntamiento para valorar el accionar del sector público, a través de la rendición de cuentas y retroalimentar la toma de decisiones con el propósito de mejorar la gestión pública. Sin embargo, sus cometidos, para promover una nueva cultura institucional basada en la responsabilidad individual y, consecuentemente, en la medición del desempeño y rendimiento de cuentas de cada funcionario público, no pudieron concretarse.

Cinco fueron los objetivos que se pretendían lograr con el SIME: 1) Contribuir al mejoramiento de la función pública mediante la rendición de cuentas a la ciudadanía; 2) Promover la calidad de los servicios públicos; 3) Lograr que los enlaces institucionales instrumenten procedimientos y pasos metodológicos para la programación y evaluación; 4) Fomentar la cultura de la evaluación y auto-evaluación como un estándar de los

²⁶¹ Como proyecto, el SIME se integró por tres módulos: Evaluación, Información e Incentivos; y en el mediano plazo, dicho sistema debería contribuir a que el municipio de Ecatepec contase con una cultura de evaluación, como mecanismo de control y corrección de política, programas y de rendición de cuentas a la ciudadanía.

²⁶² Cfr. Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003.

²⁶³ Para el Gobierno de Ecatepec constituiría un medio que le permitiría mantener la visión de conjunto y de largo plazo, como base para fortalecer la toma de decisiones al más alto nivel. Para los Directores, sería un instrumento que promovería la vinculación adecuada de los procesos de programación, ejecución y evaluación de los resultados, aspectos que determinarán la calidad del desempeño institucional. Para la sociedad de Ecatepec, daría certeza de que el Gobierno del municipio contaría con mecanismos para garantizar que los recursos fuesen utilizados eficientemente de acuerdo con las prioridades del Plan de Desarrollo Municipal.

servidores públicos municipales; y 5) Mejorar la capacidad de respuesta a las consultas de las instituciones y la ciudadanía.

Para concretar dichos objetivos, el gobierno municipal, planteó las siguientes estrategias y acciones: 1) Evaluar políticas, proyectos y programas de carácter estratégico para el Municipio; 2) Desarrollar mecanismos de verificación; 3) Generar información fidedigna y oportuna sobre políticas públicas, proyectos y programas para la toma de decisiones de la Presidencia municipal y las autoridades responsables de la ejecución; 4) Aplicar de metodologías de evaluación; 5) Seguimiento y evaluación de las acciones estratégicas; 6) Desarrollar adecuados procesos de evaluación permanente; 7) Generar procesos de planificación estratégica periódica; y 8) Desarrollar nuevos métodos e instrumentos de investigación.

La propuesta planteada por el gobierno municipal de Ecatepec, respecto al SIME en el papel, es sin duda alguna atractiva, por lo resultaría importante en el futuro inmediato retomar su diseño para avanzar hacia la especialización de la evaluación de programas y proyectos gubernamentales para el mejoramiento de la gestión pública.²⁶⁴

3.5 Segundo Estudio de Caso: Municipio de Naucalpan de Juárez.

3.5.1 Diagnóstico general del municipio.

El desarrollo urbano del municipio de Naucalpan, se explica en buena medida por diversos factores, particularmente por la construcción de la autopista México-Querétaro; el otorgamiento en su oportunidad de incentivos para la instalación de industrias; la división y construcción del suelo estimulada por la prohibición de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal, establecida en el año de 1952; pero sobre todo, por la absorción por el municipio en lo que le corresponde, de la población del mismo Distrito Federal que, desbordando los límites de este, ha pasado a desplegarse en toda el área metropolitana.

En términos generales, este importante Centro de Población Estratégico se caracteriza fundamentalmente por los rasgos siguientes: tiene una proporción significativa del volumen industrial total instalado en el área metropolitana; su planta industrial está emplazada en una zona estratégica de la ciudad que, por el rápido crecimiento urbano, ha quedado circundada por áreas habitacionales y de servicio, sin ninguna separación; el grueso de la población se concentra en el área situada al surponiente del Boulevard

²⁶⁴ Dentro de los temas planteados por el gobierno municipal de Ecatepec, por mejorar la gestión pública, destacó también la INCORPORACION DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS DE INFORMACION Y DE LA COMUNICACIÓN (NTIC). Aquí, lo que se buscaba era una nueva orientación de la Administración, encaminada a agilizar y optimizar procesos internos e impulsar nuevas vías de información y comunicación con el fin primordial de mejorar los servicios para la población de Ecatepec y quienes laboran en la administración municipal. En suma, dentro de la estrategia de Modernización Integral de la Administración Municipal, destacaron los siguientes objetivos: Mejorar la gestión municipal, optimizar la información funcional local, abrir las posibilidades de acceso público de la información general, fortalecer la toma de decisiones y establecer servicios avanzados con la tecnología más eficiente del mercado. Así, las ESTRATEGIAS Y ACCIONES, que en este rubro se plantearon fueron: a) Impulsar las acciones de gobierno con impacto social en las áreas relacionadas con la gestión y ejecución de programas, proyectos y obra pública y b) Monitorear sus resultados, a efecto de ampliar su cobertura hacia las áreas de atención al público, de administración gubernamental y gestión, dotación y mantenimiento de servicios municipales.

Manuel Avila Camacho, la que no dispone de vialidad paralela a éste que articule la comunicación al interior del municipio y adolece además de serias deficiencias de infraestructura, equipamiento y servicios.

El acelerado crecimiento urbano del municipio de Naucalpan ha provocado graves desequilibrios en el uso de suelo y en el aprovechamiento de sus recursos ambientales. Es así como se observa que el desarrollo urbano se ha concentrado particularmente en las zonas contiguas al Boulevard Manuel Avila Camacho, de donde resulta que han quedado relegadas las áreas periféricas, particularmente las situadas al poniente del territorio municipal donde es más notorio el deterioro del medio ambiente.

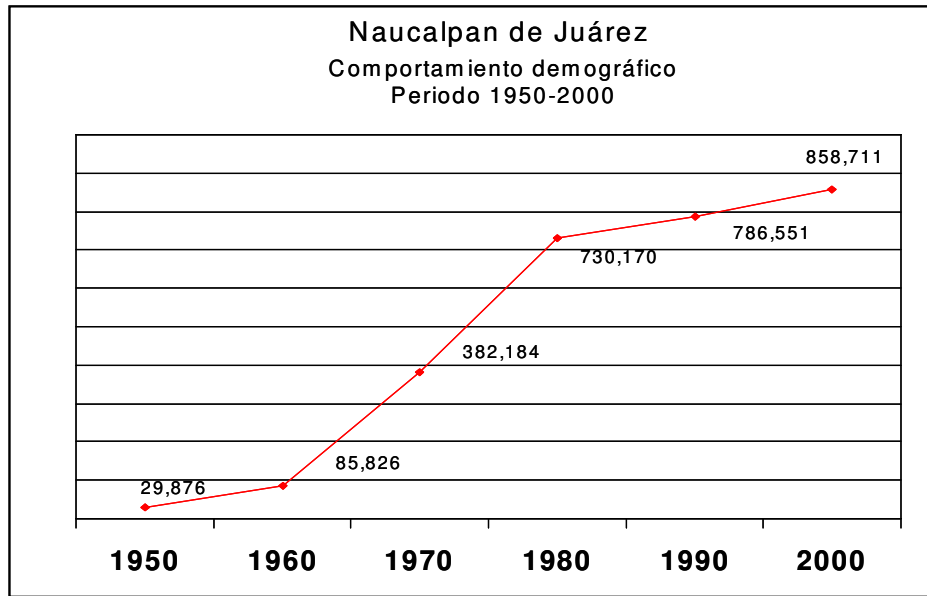
3.5.2 Descripción del entorno sociodemográfico.

Naucalpan es un municipio relativamente pequeño del Estado de México que se ubica en la parte meridional del Valle de México. Colinda al norte con los municipios de Atizapán de Zaragoza; al noreste con Tlalnepantla; al este y el sureste con las Delegaciones Azcapotzalco y Miguel Hidalgo del Distrito Federal; al sur con Huixquilucan; al suroeste con Lerma, Xonacatlán y Otzolotepec y al oeste con Jilotzingo.

Naucalpan forma parte del sistema intermunicipal del Valle Cuautitlán-Texcoco, ocupa una superficie de 149.86 Km², su área urbana junto con la de los poblados es de 6,813 has. que representan el 44% de la superficie municipal y las áreas sin urbanizar están constituidas por 8,756 has. que incluyen 620 has. de grandes baldíos y las dedicadas a actividades productivas y que se distribuyen en: 1,621 has. de agricultura; 1,943.4 has. de ganadería; 3,912.2 has. forestales²⁶⁵; y 659.4 has. para otros usos.

Según el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, el municipio de Naucalpan registró una población de 858,711, cifra que arroja una tasa anual de crecimiento del 0.9%, que en comparación con 1990, tuvo 786,551 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 0.75% respecto de la registrada en 1980, que fue de 730, 170. Lo anterior refleja una estabilización de la población y, consecuentemente, de los asentamientos humanos en general. Este comportamiento demográfico contrasta con el que se observó en la década de los 70's, en la que el incremento de la población se dio a una tasa anual de 6.69%.

²⁶⁵ De acuerdo a las características físicas del territorio, cerca del 55% de su superficie es de aptitud forestal. Estos suelos se localizan al poniente en el área comprendida entre las colindancias con los municipios de Huixquilucan, Lerma, Xonacatlán, Otzolotepec y Jilotzingo, hasta la parte media del municipio. La aptitud pecuaria del suelo, que comprende el 25% de la superficie total, está localizada en los lomeríos de la porción central indicada. Los suelos de aptitud agrícola son únicamente los que tienen pendientes inferiores al 20%, están ubicados en pequeños valles y representan el 4% de la superficie del municipio.



Elaboración propia con base en diversos Censos Generales de Población y Vivienda.

3.5.3 Descripción del entorno urbano y las viviendas.

El explosivo crecimiento de la década de los 70's, estuvo determinado fundamentalmente por el proceso migratorio, situación que se refleja en el hecho de que para 1990, 52.43% de su población nació fuera del Estado de México. La disminución de la corriente migratoria contribuyó en la década de los 80's a la estabilización del perfil demográfico del municipio y al arraigo de sus habitantes, situación que se infiere del hecho de que, para 1990, sólo 9.38% de los mayores de 5 años no residían en el Estado en 1985, cifra notablemente inferior al 52.43% antes mencionado.

La densidad poblacional en el municipio alcanza la cifra de 5,730 habitantes por kilómetro cuadrado y en las áreas urbanas se eleva a 12,500 habitantes por kilómetro cuadrado. Para el año 2000, el promedio de habitantes por vivienda, fue de 4.2 para el municipio de Naucalpan, ubicándolo en una buena posición dentro de los 10 municipios más poblados de la entidad y por debajo del promedio registrado en la entidad que fue de 4.5 habitantes por vivienda (ver cuadro siguiente).

Densidad de población en los municipios más poblados del Estado de México

Municipio	Viviendas particulares habitadas	Población	Hab. por Vivienda
Naucalpan de Juárez	199,026	858,711	4.2
Tlalnepantla de Baz	166,006	721,415	4.2
Atizapán de Zaragoza	104,778	466,974	4.3
Cuautitlán Izcalli	100,213	453,298	4.3
Nezahualcóyotl	274,984	1,225,972	4.3
Tultitlán	91,633	432,141	4.4
ESTATAL	2,743,144	13,096,686	4.5
Ecatepec de Morelos	346,922	1,622,697	4.5
Toluca	137,666	666,596	4.6
Valle de Chalco Solidaridad	66,901	323,461	4.6
Chimalhuacán	99,372	490,772	4.7

Elaboración propia con base en información del Disco Compacto SCINCE (Sistema para la Consulta de Información Censal), INEGI, 2000.

La tasa de crecimiento media anual de los años 1950 a 1970 mostraba una tendencia incremental por encima notablemente del crecimiento promedio del Estado, en este periodo se desarrollaron fraccionamientos en la zona de Satélite y asentamientos irregulares. Las últimas tres décadas se observa una tendencia al crecimiento mínimo con aumento en el costo del suelo, fenómeno muy semejante a lo observado a la zona urbana del Distrito Federal.

La información de los censos correspondientes a los años de 1980 y de 1990, registra las cifras relativas a la cobertura de los servicios básicos a la población del municipio de Naucalpan. En 1980 la proporción de viviendas que no contaban con agua entubada era de 5.36%, para 1990 esta cifra disminuyó a 2.03%. Para el año 2000, de las 199,026 viviendas particulares habitadas que registró este municipio el 1.9% no contaban con agua entubada, lo que representa una disminución relativamente mínima, pero en términos absolutos significativa.

Municipio de Naucalpan de Juárez
Niveles de cobertura en servicios básicos
Año 2000

Municipio	% de Viviendas particulares habitadas que cuentan con el servicio				
	Total Viviendas	energía eléctrica	agua entubada	drenaje	Ocupantes por vivienda
Entidad	2,743,144	97.9	93.4	86.3	4.5
Naucalpan de Juárez	199,026	99.5	98.1	97.9	4.2

Elaboración propia con base en información del Disco Compacto SCINCE (Sistema para la Consulta de Información Censal), INEGI, 2000.

En lo relacionado a la cobertura del drenaje, para 1990, el porcentaje de las viviendas sin instalaciones para este servicio bajó de 13.21% a 3.83% en el decenio, y para el año 2000 a 2.1%. Finalmente, respecto a las viviendas que no tenían suministro de electricidad, su proporción decreció de 1.69% a 1.00% en el 1980-1990, en tanto que para el año 2000 las viviendas sin cobertura de este servicio se redujo al 0.5%. Los niveles que alcanzan estos tres indicadores para el municipio, significan una mejoría en relación con los que resultan para el Estado.

3.5.4 Los servicios públicos en la agenda del gobierno municipal.

En lo relativo a los *servicios públicos*, el Bando Municipal especifica como derechos y obligaciones de quienes integran la población del municipio los siguientes:

Derechos: Recibir *servicios públicos* en forma regular, uniforme y suficiente, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables.

Obligaciones: Cuidar, respetar y hacer buen uso de las instalaciones y áreas públicas, y de los bienes municipales en general, así como de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, este ordenamiento contempla en su artículo 20 que “la persona que cause daño parcial o total a monumentos, edificios, fuentes, parques y jardines, estatuas y a cualquier instalación de **servicios públicos** y bienes municipales en general, estará obligada al pago de la reparación del daño, sin perjuicio de la sanción que corresponda, además de la responsabilidad que derive de cualquier otra disposición”.

Por su parte, el Artículo 25 puntualiza que el Ayuntamiento tiene como misión lograr el bien común, respetando y promoviendo la dignidad de las personas, en estricto apego al derecho y la justicia, con responsabilidad y honestidad. Asimismo, se adicionan como objetivos del Ayuntamiento, el coordinar, estimular y dirigir la cooperación social, para

encontrar la satisfacción de las necesidades de la población del municipio y **prestar de manera eficiente los servicios a su cargo**. Al respecto es importante apuntar, que el Artículo 79, del Bando Municipal puntualiza que, el Plan de Desarrollo Municipal tiene además de los mencionados en la legislación correspondiente, los siguientes objetivos:

- I. Dar dirección al trabajo que realice la administración municipal.
- II. **Fijar las bases para optimizar** el empleo de los recursos humanos, materiales, económicos y tecnológicos del ayuntamiento, para **mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos**.
- III. Fomentar y desarrollar la vocación y actitud de servicio, trabajo en equipo y la calidad entre todo el personal, tendientes a buscar siempre el bienestar y satisfacción de la comunidad.

Mención especial merece el hecho de que en el caso del Municipio de Naucalpan, el Bando Municipal, dedique una parte sustancial al rubro de agua potable.²⁶⁶

El Artículo 61, indica las atribuciones del Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento, entre las que destacan las siguientes:

- I. Planear, construir, operar y mantener sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- II. Determinar las políticas, normas y criterios técnicos, a los que deberá sujetarse la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el municipio.
- III. Recibir agua en bloque de las fuentes de abasto y distribuirla en las comunidades.
- IV. Realizar, supervisar y aprobar estudios, proyectos y obras que construyan o amplíen las redes de distribución de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- V. Recaudar y administrar los ingresos y contribuciones que en los términos de Ley estatal que regula a los organismos de Agua Potable le corresponde percibir, así como los demás bienes que se incorporen a su patrimonio.
- VI. Proponer las cuotas para el cobro de los derechos por los servicios de suministro de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y en su caso, proponer o fijar en términos de la legislación aplicable, las tarifas o precios públicos de los servicios que preste.
- VII. Determinar créditos fiscales, recargos, sanciones pecuniarias y demás accesorios legales en términos de la legislación aplicable y exigir su cobro inclusive por la vía coactiva.
- VIII. Asumir mediante convenio las tareas de recaudación y administración de contribuyentes estatales.
- IX. Instrumentar las acciones necesarias para que los usuarios no domésticos; desarrolladores de fraccionamientos, comercios e industrias, etcétera, que descargan aguas contaminadas, cumplan con las disposiciones en materia de calidad de agua residual, mediante la construcción

²⁶⁶ Prueba de esto lo es, que el Artículo 59, puntualiza que el Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento cuyas siglas son O.A.P.A.S. forma parte de la administración pública descentralizada, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en el manejo de sus recursos para la administración, funcionamiento conservación y operación de los *servicios públicos* de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el municipio de Naucalpan. Es en el Artículo 60, donde se señala que el Organismo tiene el carácter de autoridad fiscal para recaudar y administrar, de conformidad con el Código Financiero del Estado de México y Municipios y demás disposiciones fiscales, las contribuciones derivadas de los servicios que tiene a su cargo, y de autoridad en materia ambiental, para la prevención y control de la contaminación del agua.

de sistemas particulares de tratamiento, o en su caso, promover el diseño, construcción, operación y mantenimiento de sistemas públicos de tratamiento de aguas residuales, fijando las aportaciones y tarifas que resulten necesarias para ello. Tratándose de usuarios domésticos, el organismo procederá a fijar las aportaciones y tarifas que resulten necesarias para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas públicos de tratamiento, a efecto de cumplir con las disposiciones legales en la materia.

- X. Prevenir y controlar la contaminación del agua para la prestación de los servicios públicos y de la que se descargue en los colectores marginales, sistemas de drenaje y alcantarillado del municipio.
- XI. Participar en programas federales y estatales, que reporten beneficio tanto en la distribución, tratamiento y administración de aguas pluviales, residuales, así como potable, para los habitantes del municipio.
- XII. Abstenerse de autorizar tomas de agua potable para los nuevos autolavados y potabilizadoras, quienes deberán utilizar exclusivamente agua tratada y agua potable de pipa para su funcionamiento, según sea el caso, con el fin de evitar el desperdicio de agua potable.
- XIII. Sancionar a los usuarios que sean sorprendidos desperdiciando el agua potable, con el uso de mangueras en el lavado de autos, patios y el riego de áreas verdes.
- XIV. Sancionar a los usuarios que descarguen, arrojen o viertan al sistema de alcantarillado desechos que por su disolución y arrastre puedan afectar el buen funcionamiento del mismo.
- XV. Sancionar a los usuarios que arrojen desechos sólidos y/o basura a ríos, canales, presas y barrancas; y
- XVI. En general, todas aquellas atribuciones que en materia de prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, le otorguen las leyes y los reglamentos federales y estatales, así como el Ayuntamiento.

Finalmente, respecto al rubro del agua potable, el Artículo 62, puntualiza que “la autoridad Municipal podrá establecer por conducto del Organismo, programas específicos para racionalizar el consumo de agua potable en las instalaciones sanitarias, mismos que serán obligatorios; y que en “el ámbito de su competencia, el Organismo Operador otorgará la factibilidad de la prestación del servicio a los fraccionamientos, desarrollos, edificios y cualquier otra construcción o edificación, sea de empresa, industria, comercio o privada, incluyéndose además la remodelación, subdivisiones, cambios de propietario, cambios de uso de suelo, cambios de giro, actividad o cambio de régimen legal” (Artículo 63).

Por lo que corresponde al tema de la Planeación Municipal, el Bando Municipal en el CAPITULO SEXTO, en su Artículo 78, establece que Plan de Desarrollo Municipal deberá considerar objetivos y estrategias de largo plazo, los cuales deberán ser revisados y, en su caso, considerados en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal del siguiente periodo constitucional de gobierno. Es decir existe la visión de proyectar y dar continuidad al trabajo realizado por el gobierno en turno.²⁶⁷

²⁶⁷ Asimismo se enfatiza, sobre la necesidad de que el Plan de Desarrollo Municipal sea congruente con los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo y en especial que su cumplimiento es obligatorio para las dependencias y entidades públicas, lo mismo que los programas que de él se deriven, una vez aprobados. En tanto que sus adecuaciones se sujetarán al mismo procedimiento establecido para su aprobación.

Respecto a la ***ejecución, control y evaluación de los planes y programas municipales***, el Artículo 80 del Bando Municipal, destaca que estas acciones, estarán a cargo del Ayuntamiento, los órganos administrativos o los servidores públicos que determine el Ayuntamiento, conforme a las disposiciones aplicables.

Es el TITULO SEGUNDO, DE LOS SERVICIOS Y FUNCIONES PUBLICAS MUNICIPALES, en el Artículo 84, donde se precisa que “el municipio tiene a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes”:

- I. *Agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de agua residuales;*
- II. *Alumbrado público;*
- III. *Limpia y recolección, transportación y disposición final de residuos sólidos;*
- IV. *Mercados y centrales de abasto;*
- V. *Panteones;*
- VI. *Rastro;*
- VII. *Parques, jardines, áreas verdes y recreativas;*
- VIII. *Vías públicas;*
- IX. *Seguridad pública y Tránsito;*
- X. *Protección civil y bomberos;*
- XI. *Salud y asistencia social, en el ámbito de su competencia;*
- XII. *Empleo, y*
- XIII. *Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.*

Sobre el tema de *los servicios públicos abunda el Artículo 85, estableciendo que éstos, se prestarán con la mayor cobertura y calidad posibles, considerando los recursos con los que cuenta el Ayuntamiento, evitando que cuando se afecten vías principales, se realicen en horas de máxima demanda vehicular.*

Asimismo, el Artículo 86, refiere que los servicios públicos que presta el Ayuntamiento serán proporcionados a través de los órganos administrativos correspondientes en forma continua, regular y uniforme en los términos de la Ley Orgánica, el Bando Municipal y demás reglamentos y acuerdos que expida el Ayuntamiento.

En cuanto a la posibilidad de concesionar la prestación de los servicios públicos, el Artículo 87, establece que el Ayuntamiento podrá concesionar los que tenga a su cargo²⁶⁸, en los términos y condiciones que establece la Ley Orgánica Municipal, el título de concesión respectivo y demás disposiciones aplicables. Sin embargo, puntualiza excepciones, ya que en ningún caso podrán ser concesionados los servicios de seguridad pública y tránsito.

²⁶⁸ En este orden de ideas el Artículo 88, refiere que la concesión de los servicios públicos se otorgará en igualdad de condiciones, a los vecinos del municipio, mediante licitación pública. En tanto el Artículo 89, precisa que el Ayuntamiento podrá celebrar convenios con particulares para la prestación conjunta de servicios públicos, debiendo reservarse la organización, dirección y supervisión correspondiente conforme a las disposiciones que para tal efecto dicte el Ayuntamiento. Por su parte, el Artículo 90, refiere que los servicios públicos municipales también podrán prestarse por el municipio y por el estado; el municipio y la federación; y por el municipio, el estado y la federación atendiendo a lo que dispongan los ordenamientos legales aplicables. Finalmente, el Artículo 91, establece que el ayuntamiento podrá celebrar convenios de coordinación con otros Ayuntamientos para la prestación de los servicios públicos, de conformidad con lo dispuesto por Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables. Cfr. Bando Municipal.

Por lo que corresponde al *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*, el gobierno municipal de Naucalpan de Juárez, lo consideró una herramienta importante que concentra el resultado de un proceso de análisis que se materializa en un conjunto ordenado de objetivos, políticas, estrategias y acciones, para inducir y orientar el desarrollo de la comunidad. Así, el Plan, constituyó *un conjunto de proyectos de infraestructura urbana, de mejora de servicios y de impulso al desarrollo humano, para establecer un sistema de desarrollo integral, sostenido y ordenado.*

Vale la pena destacar que el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, parte de una visión a futuro (año 2030) e incorpora bajo una metodología interesante las inquietudes, necesidades, carencias y preocupaciones de la población²⁶⁹.

Dentro de la VISION DEL MUNICIPIO PARA EL AÑO 2030, en el rubro de Infraestructura y Servicios, se plantea que “en el territorio de Naucalpan se han sustituido todas las redes de infraestructura de agua potable y drenaje por sistemas de alto rendimiento, bajo costo, de gran capacidad de distribución y prácticamente sin fugas y desperdicios.

Asimismo, para el año 2030 se contempla ya deberá existir el sistema municipal de aprovechamiento de aguas pluviales y programas de tratamiento y reuso del 100% de aguas negras. En tanto que (para el mismo año en cuestión) el servicio de recolección y disposición final de residuos sólidos es modelo de desarrollo y eficiencia en el nivel mundial y junto con los servicios de rastro, panteones y mercados se prestan en un esquema de coordinación regional”²⁷⁰.

Específicamente el en reglón de SERVICIOS PUBLICOS, la visión a largo plazo apuesta a que la Dirección General de Servicios Públicos en el mediano plazo será reconocida por: 1) *Hacer un excelente trabajo con efectividad, reflejado en un municipio limpio y ordenado;* 2) *Integrar un equipo de trabajo enfocado a la atención del ciudadano y el beneficio de la comunidad;* y 3) *Lograr una imagen positiva de Naucalpan y del servidor público.*

Así, la MISION que se proyecta para el área responsable de prestar los servicios públicos dentro de 30 años, ubica a una dependencia que es capaz de anticiparse a las necesidades de la población, inversionistas, visitantes y personas que vienen a trabajar al municipio, cubriendo sus expectativas en la recolección y limpia de desechos sólidos, bacheo, alumbrado público, conservación de las vialidades, panteones, mercados, rastro y parques municipales; para que encuentren confort en Naucalpan.

²⁶⁹ Para el caso del Municipio de Naucalpan de Juárez, dentro de las bases de Planeación, durante la campaña político-electoral realizada antes de asumir la administración municipal, se recogieron las demandas ciudadanas que fueron el elemento principal para elaborar los programas y proyectos; de esta manera se legitimó la acción pública en un marco de concertación, donde el gobierno municipal y la sociedad asumieron los compromisos de trabajo para la fase de ejecución del Plan de Desarrollo. En el proceso de campaña se contrató la elaboración de 3 encuestas que midieron la preocupación de los naucalpenses respecto a diferentes temas y servicios; dichas encuestas se llevaron a cabo por la Empresa Análisis y Resultados de Comunicación y Opinión Pública, S.A. de C.V. en los meses de febrero, mayo y junio de 2000. En cada una de las encuestas se levantaron más de 500 cuestionarios a personas de 18 años y mayores, en viviendas del municipio de Naucalpan. Los resultados de la muestra son autoponderados. Se calcula que el margen de error máximo es de +/- 4.4 por ciento, para 19 de cada 20 muestras probables, es decir, para un nivel de confianza del 96%.

²⁷⁰ Cfr. Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003

Por lo que corresponde al O.A.P.A.S., la visión que se proyecta es la de un Organismo Operador con capacidad para:

- 1) Lograr la autosuficiencia financiera a través de tarifas justas y gastos racionales.
- 2) Integrar el patrimonio del organismo.
- 3) Profesionalizar el servicio público.
- 4) Atender reportes a usuarios antes de 72 horas.
- 5) Dotar de agua diaria, cuando menos 4 horas, a 0.5 Kg/cm², a todas las comunidades

Respecto a la misión a largo plazo para el Organismo Operador del Agua, se planteó:

- 1) Promover la aplicación de tarifas justas a nivel de recuperación y lograr la adecuación del apartado, "Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento" del Código Financiero del Estado.
- 2) Desempeñar una función social de apoyo al más necesitado, por medio de subsidios, descuentos y programas de medición real de consumo y recuperación de rezagos.
- 3) Apoyar dentro de sus funciones a mejorar la calidad de vida de la población. Dirigir y administrar la prestación de los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje y alcantarillado.
- 4) Desarrollar la infraestructura hidráulica para dotar de más y mejores servicios a la población.

Así con base en un esquema de planeación estratégica²⁷¹ y con base en los resultados de un análisis de fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas en los ámbitos social, económico y político del municipio se elaboró el diagnóstico del entorno municipal. En el documento en cuestión, se dedica un capítulo especial que da cuenta de las bases para la planeación a través de contenidos en encuestas, sondeos y consultas realizadas a la población, que denotan las prioridades de la comunidad.²⁷²

²⁷¹ "El proceso de planeación estratégica que se ha seguido, parte de un análisis integral de la realidad, ya que planificar bajo estos valores, con un sistema de soporte integral sistemático, hará posible vislumbrar con mayor acierto las opciones y oportunidades que se tiene para el desarrollo. La ventaja de este tipo de análisis, es que permite al Ayuntamiento tener una visión completa de los problemas, pero también de las oportunidades de desarrollo en el territorio municipal, para formular un planteamiento de desarrollo igualmente integral. Atendiendo lo expresado por el artículo 120 de la Ley Orgánica Municipal, para promover la participación y consultas populares, se realizó un foro y una consulta ciudadana, organizados por la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). Además, en la convocatoria para la elección de nuevas Autoridades Auxiliares y Consejos de Participación Ciudadana se solicitaron como requisito de inscripción a los participantes, programas de trabajo incluyendo las 10 necesidades más urgentes de cada comunidad. Toda esta información fue considerada de manera especial, en la elaboración del Plan". *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*

²⁷² Asimismo, como parte del proceso de integración del Plan de Desarrollo Municipal, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) realizó el 2º Foro Ciudadano de Planeación el viernes 27 de octubre, donde se expusieron ideas, proyectos y sugerencias de ciudadanos interesados por su comunidad. Algunas de estas aportaciones se integraron a los planes específicos de las direcciones encargadas de su aplicación y otras, por su complejidad, se tomaron para un estudio de viabilidad. Destacamos aquí, aquellos que se relacionan con nuestro trabajo de investigación: Plan de Gestión Medioambiental y Desarrollo Agropecuario, Forestal y Acuícola sustentable del Municipio; Concesión de Nuevo Relleno Sanitario; Clausura y saneamiento del Tiradero Municipal de Rincón Verde; y Control de Tiraderos Clandestinos.

Para alcanzar los objetivos que se establecen en dicho documento, la administración municipal de Naucalpan 2000-2003, se propuso los siguientes diez *programas marco*: 1) Fortalecimiento y modernización de la administración municipal-, 2) **Servicios públicos eficaces y oportunos**; 3) **Agua potable suficiente en todas las comunidades**; 4) Seguridad pública para la tranquilidad de los naucalpenses; 5) Desarrollo humano y bienestar social; 6) Reordenamiento urbano y desarrollo sustentable; 7) Rescate y protección del medio ambiente; 8) Desarrollo económico y generación de empleo; 9) Dignificación de la cabecera municipal; y 10) Obra pública para vivir mejor.²⁷³

A continuación se presentan, los PROGRAMAS MARCO INSTITUCIONALES, relativos a los servicios públicos, agua potable y el correspondiente a fortalecimiento y modernización de la administración pública municipal.

SERVICIOS PUBLICOS EFICACES Y OPORTUNOS.

OBJETIVOS	SITUACION ACTUAL	METAS	PRINCIPALES PROGRAMAS Y ACCIONES
<p>Optimización de cada uno de los servicios públicos, impulsando la cultura de la calidad total, utilizando la mejor tecnología para lograr mayor eficacia y oportunidad.</p> <p>Mejorar y dignificar la imagen urbana, con el mantenimiento constante de las vialidades y el mobiliario urbano.</p> <p>Optimización del servicio de recolección de basura y barrido, así como de la disposición final de los desechos sólidos.</p> <p>Incrementar la cobertura y mejorar el mantenimiento del sistema de alumbrado público.</p>	<p>Si bien el nivel de los servicios es adecuado, la obsolescencia de algunos equipos, especialmente del parque vehicular, disminuye la eficiencia y oportunidad en la prestación de los mismos.</p> <p>Existen desequilibrios en la distribución y niveles de conservación de la infraestructura dentro de la zona urbana, tanto en lo que se refiere a mobiliario urbano, como a vialidades. En diversas zonas, la imagen urbana muestra signos de deterioro por falta de mantenimiento.</p> <p>Actualmente se cuenta con un tiradero de basura controlado, pero no con un relleno sanitario que cumpla con las normas vigentes, además de que existen tiraderos clandestinos.</p> <p>Tiempos de respuesta excesivos en la atención de reportes de luminarias fuera de servicio.</p>	<p>Mejorar y complementar los vehículos al área de servicios públicos y conservarlos funcionando en condiciones óptimas, con programas adecuados de mantenimiento preventivo.</p> <p>Aplicar un programa de mejora continua en la calidad de los servicios.</p> <p>Elevar y mantener niveles óptimos de prestación del servicio de recolección de basura, e incrementar su eficiencia en las zonas donde este se presta de manera terciada.</p> <p>Contar con un relleno sanitario que cumpla con las normas ecológicas y sanitarias vigentes.</p> <p>Conservar la eficiencia registrada en materia de alumbrado público, con niveles de funcionamiento superiores al 95%.</p>	<p>Compra de equipo y vehículos para mejorar el parque vehicular dedicado a la recolección de basura, reparación y mantenimiento de luminarias y transporte de cuadrillas de bacheo y conservación de parques y jardines.</p> <p>Mantenimiento de vías principales para optimizar su operación, agilizando el tránsito y evitando congestionamientos, con acciones de reencarpado, pintado y reparación de guarniciones, señalamientos horizontales y balizamiento.</p> <p>Adquirir el terreno adecuado para la instalación de un relleno sanitario y construir y poner en operación la primera celda.</p> <p>Incrementar la capacidad instalada de luminarias en vía pública para aumentar los niveles de alumbrado y consecuentemente mejorar las condiciones de seguridad en las colonias, pueblos y fraccionamientos.</p>

Nota: Por los objetivos y alcances de nuestra investigación, se han dejado fuera algunos aspectos relacionados con los servicios públicos de mantenimiento de áreas verdes, mercados públicos, rastro y panteones.
Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan, 2000-2003

²⁷³ En el municipio de Naucalpan, el Plan de Gobierno, define los objetivos estratégicos y los ejes de gobierno de los programas marco. Ibid.

AGUA POTABLE SUFICIENTE EN TODAS LAS COMUNIDADES.

OBJETIVOS	SITUACION ACTUAL	METAS	PRINCIPALES PROGRAMAS Y ACCIONES
<p>Regularización del servicio de agua potable, para que el suministro sea suficiente en todas las colonias del municipio, promoviendo la cultura del ahorro del agua con políticas de pago justo y apoyo al más necesitado.</p> <p>Promover mayor inversión, pública y privadas, en infraestructura hidráulica, especialmente en materia de tratamiento de aguas residuales y la utilización de agua tratada para fines industriales.</p> <p>Promover el saneamiento de ríos y arroyos, con la gestión de operaciones de mantenimiento necesarias por parte de la Comisión Nacional del Agua (CNA).</p>	<p>La recuperación de los costos de agua en bloque, de distribución de líquido y de mantenimiento de la infraestructura hidráulica, se dificulta debido a los apoyos y descuentos que se otorgan.</p> <p>La mala calidad de los materiales de construcción empleados originalmente y la antigüedad de las tomas domiciliarias, provocan una cantidad excesiva de fugas.</p> <p>La eficiencia global del organismo de agua se ve afectada además, por las tomas clandestinas o no registradas.</p> <p>La gran cantidad de tomas sin medidor, con pago de cuota fija, propicia una cultura de desperdicio que afecta gravemente el servicio.</p> <p>El volumen suministrado de agua en bloque por la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM), es menor en 400 lts/seg. A los especificados en los convenios firmados.</p> <p>Los drenajes industriales y comerciales se vierten a los arroyos y ríos, en la gran mayoría de los casos, sin tratamiento alguno, contaminándolos de manera grave. La descarga de aguas residuales de origen doméstico se vierte en su totalidad a los cauces naturales, sin tratamiento.</p> <p>El volumen de aguas residuales tratadas es prácticamente nulo.</p>	<p>Mantener precios justos, de tal manera que sin afectar la economía de las familias de escasos recursos, se logre recuperar los costos de agua en bloque, de distribución y mantenimiento de las redes.</p> <p>Lograr un suministro promedio de 200 litros al día por habitante, en horarios adecuados y con la frecuencia necesaria para que con medios normales de almacenamiento, no se carezca del vital líquido.</p> <p>Detectar y corregir el mayor número de fugas y tomas clandestinas, con niveles mínimos de desperdicio.</p> <p>Contar con volúmenes suficientes de agua tratada para evitar el uso de agua potable en las industrias y otros usos no prioritarios.</p> <p>Iniciar el saneamiento de ríos y arroyos mediante la eliminación de descargas sin tratamiento y promover la instalación de plantas industriales.</p>	<p>Instalación de medidores de lectura computarizados que propicien un uso racional del agua, eviten desperdicios y eliminen la posibilidad de arreglos fraudulentos entre usuarios y lectoristas.</p> <p>Crear una cultura del ahorro de agua a través de campañas publicitarias para convencer y concienciar a los usuarios y, de ser necesario, aplicar multas por el desperdicio de agua potable.</p> <p>Continuar con el programa de sustitución de materiales en las tomas domiciliarias para eliminar fugas y evitar desperdicios.</p> <p>Implementar sistemas de atención de reportes de fugas para reducir tiempos de respuesta a plazos que no excedan de 72 horas.</p> <p>Promoción de inversiones privadas para la instalación de plantas de tratamiento de agua y su reuso en las industrias.</p> <p>Promover proyectos de aplicación de la red de distribución de agua potable en zona popular, utilizando recursos del ramo 33.</p> <p>Obtener los volúmenes acordados con CAEM, para incrementar el suministro principalmente en la zona popular del municipio.</p> <p>Aumentar la eficiencia de facturación y eficiencia global del organismo, con acciones para detectar y eliminar tomas clandestinas de agua y usuarios que, pagando una sola toma y cuota fija, dan servicio a vecindarios o revenden ilegalmente el agua.</p> <p>Gestionar ante la CNA, operaciones de limpieza y desazolve de arroyos y ríos.</p>

Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan, 2000-2003

FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

OBJETIVOS	SITUACION ACTUAL	METAS	PRINCIPALES PROGRAMAS Y ACCIONES
<p>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.</p> <p>Optimizar la aplicación de los recursos buscando su aprovechamiento en la satisfacción de las necesidades más urgente de las comunidades</p> <p>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.</p>	<p>Los procedimientos de trabajo son obsoletos o producto de la costumbre, con un grado excesivo de discrecionalidad, sin soporte jurídico y basados en una inadecuada reglamentación.</p> <p>El equipo y los programas de cómputo presentan un importante grado de obsolescencia y son notoriamente insuficientes.</p> <p>En general el equipo, las herramientas de trabajo y el parque vehicular, están sumamente deteriorados por lo que afectan severamente las acciones y el servicio.</p> <p>La capacitación de personal no cumple con las necesidades mínimas de las funciones por realizar</p>	<p>Establecer sistemas de trabajo y aseguramiento de calidad suficientes para que la administración municipal obtenga la certificación correspondiente, de acuerdo con las normas ISO.</p> <p>Contar con procedimientos de trabajo y supervisión que disminuyan las posibilidades de que el personal incurra en actos de corrupción.</p> <p>Eficientar el control de los recursos y el patrimonio municipal.</p> <p>Mejorar la infraestructura y el equipo de la administración municipal para aprovechar las ventajas de la tecnología moderna.</p> <p>Integrar órganos eficaces y expeditos de participación ciudadana para fortalecer a la administración municipal.</p> <p>Contar con personal capacitado en todas las áreas de la administración municipal.</p> <p>Actualizar el marco jurídico municipal</p>	<p>Elaboración de manuales de procedimientos en todas las dependencias municipales, para la integración de un sistema completo de aseguramiento de calidad.</p> <p>Establecimiento de un Sistema de Control de Gestión para dar un adecuado seguimiento a cada una de las acciones de gobierno, evaluando los resultados objetivamente, utilizando indicadores de operación e indicadores de bienestar de la ciudadanía.</p> <p>Depuración del sistema de la Unidad de Control de Peticiones para reducir los tiempos de respuesta y evitar la configuración de afirmativas ficta.</p> <p>Adquisición de equipos de cómputo y sistemas informáticos para mejorar la eficiencia en el manejo de la información y la oportunidad de los servicios.</p> <p>Con la ciudadanía, integrar un diagnóstico de las necesidades de cada una de las comunidades del municipio, como base para establecer programas de acción y obra pública.</p> <p>Renovar e incrementar el equipo y herramientas de trabajo, así como el parque vehicular, y optimizar su uso adecuado con programas de mantenimiento preventivo y correctivo.</p> <p>Actualizar procedimientos de trabajo para evitar la discrecionalidad y los marcos jurídicos obsoletos.</p>

Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan, 2000-2003

3.5.5 La evaluación en la gestión de los servicios públicos.

En el municipio de Naucalpan, el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, la evaluación distingue un diagnóstico interno²⁷⁴, que corresponde al diagnóstico del Ayuntamiento y contiene aspectos como la estructura administrativa; análisis de recursos humanos, materiales y tecnológicos; la hacienda pública municipal; aspectos administrativos y jurídicos, así como el estado de la comunicación sociedad-gobierno. En tanto que el externo, describe el estado en los aspectos económicos, sociales y políticos de la sociedad.

Concretamente, el diagnóstico externo, en el apartado correspondiente al *Desarrollo Urbano*, la evaluación, arrojó un diagnóstico general, el cual señala que, *la conformación del municipio rebasó todas las previsiones y tornó inoperantes los conceptos convencionales, pues existen en el municipio problemas graves de asentamientos irregulares que reclaman su regularización y/o reubicación*. Asimismo, se menciona que, es necesario adecuar el “*Proyecto de Modificaciones al Plan del Centro de Población Estratégico de Naucalpan*” elaborado por la administración anterior para adaptarlo a las necesidades y demandas actuales de los habitantes del municipio ya que el Plan vigente data del año de 1993.

Respecto al rubro de *electrificación*, el diagnóstico en forma escueta indica que el 99.10% de las viviendas del municipio disponen del servicios de energía eléctrica. En materia de *alumbrado público*, se cuenta con 90% de cobertura de las 32 mil lámparas que existen y de las cuales sólo falta cambiar 800 de vapor de mercurio por vapor de sodio.

En relación al apartado de *limpia y disposición de desechos*, la evaluación reconoce que la cobertura en recolección de basura se encuentra al 100%, aunque las colonias de la zona popular reciben el servicio de manera terciada; el barrido manual registra un 95% de eficiencia y el barrido mecánico sólo opera en avenidas principales. En cuanto al relleno sanitario, se precisa que actualmente se cuenta con un tiradero controlado que no reúne las especificaciones de un relleno sanitario, en el que se depositan aproximadamente 1000 toneladas de basura al día. Asimismo, se indica que existen tiraderos clandestinos que no cumplen con la normatividad, generando un riesgo sanitario importante.

La evaluación en el rubro de *agua potable y alcantarillado*, arrojó un diagnóstico técnico sumamente general, donde se destacaba la presencia de fugas de agua en forma recurrente, como consecuencia de que la vida útil de la red ya alcanza su máximo en un

²⁷⁴ El diagnóstico interno, en el rubro de recursos humanos, puntualiza que la problemática principal se relaciona con la falta de un sistema escalafonario, y una inadecuada asignación y distribución de personal que no obedece a las cargas de trabajo que tienen las áreas. Por otra parte, respecto a los recursos materiales, en el renglón de mantenimiento y control vehicular, se indica que el parque vehicular con el que el Ayuntamiento inició su periodo de gestión, contaba con 1059 unidades de las cuales el 53% estaban asignadas al área de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y el 25% al área de Servicios Públicos. En este sentido, el problema principal, tiene que ver con la antigüedad del parque vehicular, ya que prácticamente el 21% de los vehículos presentaban condiciones tales que resultaba preferible su baja a darles un mantenimiento que resulta por demás oneroso. En el rubro de *trámites y simplificación administrativa*, el diagnóstico interno enfatiza en la necesidad de mejorar los procedimientos de atención a la ciudadanía, así como simplificar los trámites que se realizan para atender de manera oportuna y eficiente a las peticiones ciudadanas. Asimismo, se apunta, la necesidad de incrementar los centros de recepción de las peticiones ciudadanas para su mejor y más oportuna atención; mejorar el control del seguimiento, atención y respuesta a las peticiones por parte de las distintas dependencias; elaborar los reglamentos interiores de las dependencias del Ayuntamiento con la finalidad de que funcionen mejor y estén más organizadas, por lo que en este sentido se requería *actualizar los reglamentos de servicios públicos* como son los de mercados, panteones, rastro, *limpia*, ya que muchas de las disposiciones contenidas en los mismos no corresponden a la realidad en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

número considerable de áreas del municipio. Asimismo se precisa que por las características geomorfológicas del municipio, es necesario regular el crecimiento de los núcleos de población que reciben agua en forma tandeada, derivado de los diferenciales de altura entre las zonas altas y bajas del municipio. Finalmente, el diagnóstico señala que existe un mínimo tratamiento de agua residual para su utilización en el riego de áreas verdes o en procesos de enfriamiento, y nula participación de la iniciativa privada para la puesta en marcha de plantas de tratamiento en el municipio.

3.5.6 Problemas generales y algunas notas de reflexión.

La ejecución del Plan de Desarrollo Municipal se apoyó en un Plan Operativo Anual, para cada uno de los tres años de gestión. En éste se definieron las tareas a realizar y su presupuesto, con base en los objetivos y políticas públicas que prevén cuándo y dónde se llevarían a cabo, a quién beneficiarían y qué logros sería posible alcanzar. La elaboración de los programas operativos anuales consistió principalmente en determinar las asignaciones presupuestarias para cada uno de los proyectos que llevarían cabo las dependencias y organismos de la administración pública, así como para costear las metas que habían sido concertadas para el ejercicio fiscal. Así, el POA derivó de los Programas Marco del Plan de Desarrollo Municipal.

La programación operativa anual incorporó la *evaluación del desempeño como procedimiento* para llevar a cabo una medición de manera continua y los objetivos de las políticas públicas mediante la determinación de *indicadores estratégicos* de gestión o de proyecto y las metas respectivas. Con ello se buscó conocer el impacto socioeconómico del quehacer gubernamental a través del establecimiento de compromisos.

En términos generales, el esquema y los requerimientos de la información programático presupuestaria para formular los Programas Operativos Anuales fueron: la identificación de fenómenos y problemas que demanda el proyecto o programa, la de los indicadores de medición del desempeño, objetivos específicos y estrategias, y la determinación de metas de volúmenes de actividades. Esto, con el propósito de facilitar a las dependencias y entidades la elaboración de sus programas, a través de formatos ya operados por éstas.

En este contexto, para formular sus Programas Operativos Anuales, las dependencias y entidades observaron los lineamientos contenidos en el Manual de Programación y Presupuestación. Al Programa Operativo Anual, lo integraron los elementos programáticos que contienen la información cualitativa y/o física que aporta las bases objetivas para definir lo que se pretendía lograr. En una segunda instancia, la información de los elementos sirvió para evaluar los logros alcanzados con los recursos públicos.

El gobierno municipal de Naucalpan, estableció un sistema integral de evaluación, como un elemento de control, que permitiera identificar los logros y avances de las acciones realizadas y no tanto como un elemento para coadyuvar a la toma de decisiones del Presidente Municipal y su cabildo, sino más bien para respaldar la elaboración de los informes de gobierno y la Cuenta Pública.

Así, para garantizar que las obras y acciones de gobierno se realizaran con calidad y ajustándose a programas y presupuestos, se instrumentaron acciones para realizar un *seguimiento y control* de cada una de ellas, que incluyó métodos de evaluación de resultados y los reportes necesarios para dar transparencia a toda la gestión municipal. No obstante, que el sistema integral de evaluación tuvo un perfil más orientado hacia la fiscalización y el control, es importante destacar el interés del gobierno municipal por incorporar en dicho esquema de evaluación, acciones encaminadas a promover y fomentar la participación de los sectores público, social y privado para evaluar mediante indicadores de Gestión el grado de bienestar de la sociedad y la calidad de la administración Municipal.

3.5.7 Consejo de Administración de Indicadores de Gestión (CAIG).²⁷⁵

El interés del gobierno municipal de Naucalpan por incorporar a los distintos públicos en las actividades de evaluación, se concretó el 12 de julio de 2001 al aprobarse en Sesión Ordinaria de Cabildo la integración del *Consejo de Administración de Indicadores de Gestión del Municipio de Naucalpan de Juárez, México*. El inicio formal de las actividades del CAIG, se registra el 28 de septiembre de 2001 al realizarse la primera sesión del Consejo, sin embargo, casi un año después (19 de septiembre de 2002) se aprueba y formaliza el reglamento del CAIG²⁷⁶, en el que se establece su estructura, funcionamiento y atribuciones, especificando que éste “desarrollará y actualizará el sistema para medir y valorar la productividad así como el eficaz uso de los recursos durante el desempeño operativo y administrativo del ayuntamiento para dar cumplimiento a las metas y objetivos señalados en el plan de desarrollo municipal”.

Sin duda alguna, resultan interesantes, la naturaleza, misión y objetivos del Consejo, al que se considera un órgano auxiliar del ayuntamiento, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas. Esto es, un órgano de elaboración, administración, consulta, análisis y expresión de indicadores de gestión, al que concurren miembros del sector privado, académico y social, así como del sector público de la administración municipal. Sin embargo, al igual que la Comisión de Planeación (que se integra en casi todos los municipios del Estado de México) las facultades del Consejo se limitan a las de análisis, expresión y recomendación, por lo que carece de facultades ejecutivas.

Los objetivos del Consejo, incluyen: i.- promover y fomentar la participación de los sectores público, social y privado para evaluar mediante indicadores de gestión el grado de bienestar de la sociedad y la calidad de la administración municipal, así como hacer las recomendaciones pertinentes a ésta; ii.- difundir los datos generados por los indicadores de gestión así como las observaciones y comentarios derivados del análisis de los mismos, por medio de publicación periódica, y iii.- recabar la opinión y sugerencias de la población del municipio, en todo lo relacionado a los indicadores de gestión, mediante la celebración de foros de consulta, encuestas, u otros procedimientos.

²⁷⁵ En la elaboración de este punto de la investigación, agradezco el apoyo de la Dra. Araceli Parra Toledo, profesora de la FES ACATLAN y Vocal del *Consejo de Administración de Indicadores de Gestión (CAIG) durante el periodo 2000-2003*, quien me permitió acceder a diversos escritos, materiales, manuales y reglamentos que en su conjunto documentan la interesante experiencia del CAIG, la cual fue asesorada externamente por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés), quien colaboró con el gobierno municipal de Naucalpan en el diseño y desarrollo de esta valiosa herramienta.

²⁷⁶ Poder Ejecutivo del Estado, Gaceta del Gobierno, Toluca de Lerdo, Méx., miércoles 2 de octubre del 2002, p. 2.

La experiencia del CAIG en el Municipio de Naucalpan, constituye un esquema interesante, ya que permitió al gobierno municipal, crear indicadores de bienestar, con los cuales el Sistema de Control de Gestión Municipal, podría medir los avances y realizar una comparación histórica tanto municipal, como contra parámetros de otras ciudades similares, así de México como del extranjero, para tener una idea del nivel en que se encuentra Naucalpan en el contexto nacional e internacional respecto de los parámetros de calidad de vida.

Los resultados alcanzados por el CAIG y las acciones realizadas en su entorno, se pueden considerar positivos, pues se realizó el taller “Construye tus propios indicadores de Gestión”, se avanzó en la construcción de un *Manual para la Implementación de Indicadores de Gestión*, se estableció la estructura, funcionamiento y atribuciones del Consejo con la aprobación de su Reglamento, con lo cual fue posible no sólo dar seguimiento y control a los programas municipales, sino incorporar la participación ciudadana en los esquemas de evaluación municipal.

Se trata en suma, de una experiencia a nivel de los gobiernos, que sienta las bases para avanzar en la conformación de esquemas de evaluación incluyentes, en el que la participación de distintos públicos (gubernamental, social y académico) otorga credibilidad a las actividades de evaluación y en que el tema de los indicadores como instrumento de medición, constituye un punto relevante no sólo en materia de control, sino también para en un futuro, posibilitar *acciones de mejora* en la administración pública municipal.

3.6 Tercer Estudio de Caso: Municipio de Tlalnepantla de Baz.

3.6.1 Diagnóstico general del municipio.

El municipio de Tlalnepantla, en el recorrer de la historia ha tenido un papel significativo, no sólo por su singular y estratégica posición geográfica, sino por el dinamismo en sus actividades económicas, que durante los siglos XVIII y XIX fueron básicamente agrícolas y ganaderas²⁷⁷. La imagen rural y provinciana que caracterizó a Tlalnepantla durante dichos periodos, paulatinamente se transformó, ya que siendo paso obligado entre el centro y el norte del país, su estructura tuvo cierta mejoría en materia de caminos, puentes, ampliación de los medios de transporte, distribución de agua, etc. Al paso de los años, este municipio se convirtió en un centro industrial y comercial de gran importancia²⁷⁸.

²⁷⁷ Basta recordar aquí, que durante la época de la colonia, tuvieron su auge las haciendas, siendo la actividad principal de éstas la labor del campo, a través del cultivo de granos y la cría de animales. Sin embargo, en las postrimerías del siglo XVIII, la extensa producción de las haciendas se limita al autoconsumo, pues comienzan a desarrollarse en esta región otro tipo de comercio y actividades como la minería. Ya en los comienzos del siglo XIX, la fuerza de trabajo comienza a desplazarse hacia la incipiente industria que viene instalándose paulatinamente, y es hasta mediados de dicho siglo cuando en el sector textil la industria va adquiriendo forma.

²⁷⁸ Durante el periodo de 1945 a 1950 los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec son los primeros que se ven favorecidos por la política de apoyo industrial, manifestada en la Ley de Protección de la Industria, que permite la canalización de importantes recursos financieros nacionales y extranjeros, apareciendo en 1948 las primeras empresas de tipo transnacional, como son las productoras de aceros y fertilizantes, ampliándose la gama de actividades económicas, como la rama de bienes intermedios y metal mecánicos. Paralelamente el Gobernador Constitucional del estado Libre y Soberano de México, concede la categoría de Ciudad a la cabecera de Tlalnepantla el día 13 de septiembre de 1948, y con ello se acentúa el gran despunte hacia el desarrollo.

Estos cambios que se han mencionado fueron el reflejo y el comienzo de una vida urbana tendiente hacia el desarrollo industrial, comercial y al abandono de la vida rural. Durante la cuarta y quinta décadas del Siglo XX, la transformación del municipio se hace evidente²⁷⁹, y esto tienen como contexto la gran atracción de fuerza de trabajo que genera la Ciudad de México²⁸⁰, derivada de la instalación de empresas en la *zona industrial vallejo* y la puesta en marcha de la ahora desaparecida refinería “18 de marzo” en la Delegación Azcapotzalco, con las que vino a saturarse el espacio disponible para la industria en la zona norte de la Ciudad de México.

Esta situación, ocasionó por una parte, que los municipios contiguos al Distrito Federal, como Tlalnepantla, durante la cuarta década del Siglo XX, transformarán definitivamente sus territorios de sembradíos, en amplio espacios para albergar las primeras plantas industriales importantes de empresas como “Herramientas de México”, Aceros Nacionales” y “Cementos Anáhuac”. Y por otra parte, que la mano de obra utilizada por estas y otras industrias, buscarse vivienda cercana a sus fuentes de empleo. “En estos años la expansión se dio en todas direcciones, alrededor de la ciudad central. Se integraron a la ciudad unidades político-administrativas colindantes que incluyeron el área más próxima al Estado de México. Estas unidades fueron los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan, que nacieron como zonas industriales y posteriormente Ecatepec y Huixquilucan como zonas residenciales para aglutinar a población de diversos estratos sociales”²⁸¹.

Así, a partir de 1950, se acelera la transformación de este municipio²⁸², constituyéndose en polo de desarrollo regional atractivo para grandes inversiones económicas y para una gran migración humana. Fenómeno que origina que los espacios agrícolas se destinen a fraccionamientos, colonias populares, comercios e industrias en los alrededores de la cabecera municipal.

3.6.2 Descripción del entorno sociodemográfico

El municipio presenta una alta densidad demográfica que se caracteriza por su consolidación urbana. Así, por su ubicación geográfica y zonas industriales, Tlalnepantla es un lugar estratégico que se encuentra inserto en la Zona Metropolitana del Valle de

²⁷⁹ “Tlalnepantla, al igual que el Estado de México y el país, durante la segunda mitad del siglo XX, ha cambiado vertiginosamente. En el contexto previo a la Revolución mexicana, el municipio de Tlalnepantla era conocido como la *cuenca lechera de México*, debido a la cantidad de haciendas dedicadas a esta actividad. Sin embargo, la vocación agropecuaria poco a poco se fue transformando; sobre todo, durante las décadas de 1950 y 1960, impulsada por un fuerte proceso de industrialización para configurar un municipio con una pujante industria manufacturera, comercial y de servicios, en detrimento de la actividad agropecuaria que prácticamente desaparece”. Plan de Desarrollo municipal 2000-2003, p. 26.

²⁸⁰ “El crecimiento explosivo de la Ciudad estuvo ligado al empuje de la industrialización a partir de la década de los cuarenta, y se explica en gran parte, por la migración masiva hacia la capital de contingentes numerosos de campesinos provenientes en su mayor parte de regiones vecinas. En ritmo de crecimiento de la ciudad fue asombroso, con tasas cercanas a 5% anual entre 1950 y 1970”. Negrete Ma. Eugenia, Graizbord, Boris y Ruiz Crescencio. Población, Espacio y Medio Ambiente en la ZMCM, COLMEX, 1995, p.14

²⁸¹ Ibid.

²⁸² La década de los 50’s, marca la consolidación de Tlalnepantla como zona industrial, además de que se le dio vida e impulso a otro tipo de obras, como el gran “Proyecto de Planificación de Tlalnepantla”, que incluía obras urbanas como: la alineación y ampliación de sus calles, así como la apertura de otras nuevas; la construcción de la red de drenaje y la total pavimentación de las principales calles y avenidas; se construyen a sus orillas importantes vialidades y el rastro de la ciudad se vuelve el más importante de la región.

México²⁸³, siendo uno de los primeros en materia industrial²⁸⁴ y uno de los principales puntos de conexión entre el Estado de México y el Distrito Federal.

La dinámica poblacional del municipio ha reflejado un constante crecimiento a partir de la década de 1950, sin embargo, ante la falta de espacios físicos es de esperar, que durante los próximos años deje de crecer o al menos lo haga a tasas inferiores e incluso negativas.²⁸⁵

La información estadística señala que, para el año de 1950 de una población total de 29,055 habitantes, el 64% era de tipo rural y el 36% restante urbana. Veinte años después, es decir en 1970, de 366,935 habitantes, tan sólo el 15% era rural y el 85% urbana.²⁸⁶

El censo de 1990, registra para este municipio una población de 702, 807 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de -1.01%, respecto de la correspondiente a 1980, que fue de 778,173²⁸⁷ y un aumento de 7.81% anual en el transcurso de la década anterior. Este comportamiento del perfil demográfico revela una tasa de incremento poblacional negativa en relación con la que se registró a nivel estatal, frente a la obtenida en el municipio en el decenio de los 70's, que resultó superior a la del Estado, dando por resultado una baja absoluta de población.

Para el año 2000, con base en los datos del XII Censo de Población y Vivienda, el municipio de Tlalnepantla registra una población de 721,415 habitantes, con una tasa anual de crecimiento del 0.3%, drásticamente inferior a la registrada a nivel estatal, que fue de 3.0%. En la gráfica siguiente, se muestra el comportamiento demográfico en el municipio de Tlalnepantla para el periodo 1950-2000.

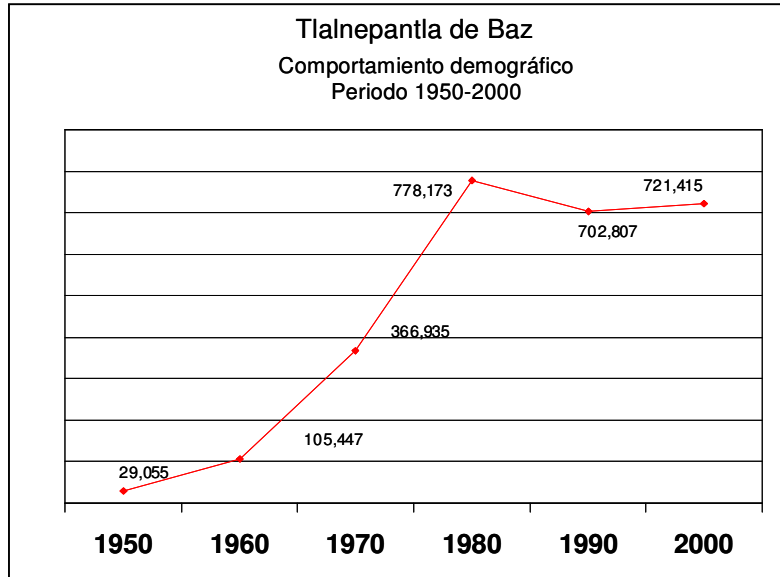
²⁸³ Actualmente la Zona Metropolitana del Valle de México, conformada por 16 delegaciones del Distrito Federal y 27 municipios conurbados del Estado de México, misma que en la década de los años 59 y 60 registró un crecimiento explosivo. Este incremento generó fuertes demandas por mayor número de servicios y la instalación, a su vez, de uno de los mayores centros de consumo del país. Los datos anteriores, refuerzan la tendencia del municipio a su metropolización y al crecimiento de mayor demanda de servicios urbanos..

²⁸⁴ A partir de la segunda mitad del siglo XX, se ha presenciado en el país, al igual que en los países desarrollados, una tendencia a la urbanización y, con ello, al crecimiento y desarrollo del sector industrial y de servicios. El sector industrial, participa con el 54% del empleo y genera el 68% del valor agregado municipal. Además concentra el 20.3% de la industria del Estado de México, superando a municipios con una mayor extensión territorial como Ecatepec de Morelos, Toluca y Nezahualcóyotl. El municipio de Tlalnepantla cuenta con 15 zonas industriales que concentran 2,277 industrias.

²⁸⁵ Ello, abre el reto para generar y establecer planes y programas fincados en la calidad, ante lo cual, deben ser considerados factores tales como la población flotante y el suministro de servicios puesto que, aunque no viven en el municipio, si consumen recursos de la hacienda municipal.

²⁸⁶ Además el crecimiento de las zonas urbanas en Tlalnepantla, durante las décadas de los años 1970 y 1980, rebasó el crecimiento que habían registrado en décadas anteriores las zonas rurales. De esta forma, el municipio registró un fuerte crecimiento poblacional, así como una tendencia a la urbanización que al paso de los años se fortaleció. Análogamente, tanto el Estado de México como el país en general, mostraba un crecimiento exponencial en el número total de habitantes.

²⁸⁷ El demógrafo e investigador Sergio Camposortega Cruz, difiere con el resultado del X Censo General de Población y Vivienda, y estima para el año de 1980, una población en Tlalnepantla de 679,537 habitantes. Cfr. "Dinámica demográfica de la ZMCM", en La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, CONAPO, 1992.



Elaboración propia con base en el Cuaderno Estadístico Municipal Edición 1999 y el XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

Como se puede observar en la tabla siguiente, el municipio de Tlalnepantla ocupa el cuarto lugar en cuanto a población se refiere, esto es, en su territorio alberga 721,415 habitantes, lo que representa el 5.5% de la población total del Estado de México. De hecho, de los 125 municipios que conforman la entidad en cinco de ellos se concentra casi el 40% de la población total.

Municipio	Población	
	Absoluta	Relativa
Estado de México	13,096,686	100.00
Ecatepec de Morelos	1,622,697	12.4
Nezahualcóyotl	1,225,972	9.4
Naucalpan de Juárez	858,711	6.5
Tlalnepantla de Baz	721,415	5.5
Toluca	666,596	5.1
Subtotal	5,095,391	38.9
Resto de los municipios	8,001,295	61.1

Elaboración propia con base en información del XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

3.6.3 Descripción del entorno urbano y las viviendas.

El territorio de Tlalnepantla cuenta con 8,540 hectáreas y se clasifica en dos grandes áreas: la primera está constituida por el área urbana actual y ocupa 6,619.5., es decir, el 77.5% del total; la segunda, por el área no urbanizable, que consta de 1,920.5 has. y cubre el 22.5 restante del territorio municipal. La tenencia de la tierra y el uso de suelo en Tlalnepantla de Baz, como ya se indicó, se divide en dos grandes rubros: urbano y no urbanizable. Dentro del primero se contempla la diversidad de usos de suelo, siendo el principal uso de suelo el habitacional. En lo que respecta a la zona no urbanizable, se consideran dentro de ésta a las zonas de preservación ecológicas, principalmente, la Sierra de Guadalupe, así como las zonas de restricción federal.

El municipio de Tlalnepantla esta constituido por dos porciones territoriales:

- a) Zona Poniente, que representa el 74.6% de la superficie del territorio, que limita al norte con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tultitlán; al sur con el distrito Federal (Delegación Azcapotzalco) y el Municipio de Naucalpan; al este con el distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero); y al oeste con el Municipio de Atizapán de Zaragoza.
- b) Zona Oriente, que representa el 25.4% del territorio, y tiene límites al norte con los municipios de Ecatepec y Coacalco; al sur y oeste con el Distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero); y al este con el municipio de Ecatepec.

Tlalnepantla de Baz se compone de 223 *localidades* las cuales se agrupan en 13 delegaciones: 11 en la Zona Poniente y 2 en la Zona Oriente. Asimismo, se pueden clasificar las localidades según su origen en 90 colonias, 68 fraccionamientos, 46 unidades habitacionales y 19 pueblos, haciendo un total de 223 comunidades y 15 zonas industriales.

A lo largo de los últimos 30 años, el número de viviendas se ha incrementado considerablemente, sobre todo durante la década de 1970 al pasar de 60,367 a 138,794 viviendas en 1980. Posteriormente, el número de viviendas ha seguido incrementándose aunque a ritmos menores. Empero, en lo relativo al número de ocupantes se observa la fuerte caída que se registro en el año de 1990. De hecho, el descenso que se registra en el número de ocupantes hacia 1990 es una de las principales razones por las que se puede observar como el promedio de ocupantes por vivienda ha decrecido.

Municipio de Tlalnepantla
Total de viviendas, número de ocupantes y promedio de ocupantes por vivienda
1970-2000

Año	Viviendas	Ocupantes	Promedio de ocupantes
1970	60,367	366,935	6.07
1980	138,794	778,173	5.60
1990	144,328	702,807	4.86
2000	171,296	721,415	4.21

Elaboración propia con base en información del INEGI, en diversos Censos Generales de Población y Vivienda.

A febrero del año 2000, en el municipio existían 171,296 viviendas habitadas. Por tanto, se tiene un promedio de 4.2 ocupantes por vivienda. Además, más del 80% de su territorio es urbanizado y las principales características del área urbana son las siguientes:

- La vivienda ocupa 2,206.4 hectáreas, las cuales representan el 33.3% del área urbana.
- Los usos habitacionales se encuentran distribuidos desordenadamente y en su mayor parte aislados uno de otros.
- Las áreas comerciales y de servicios abarcan 1,163.3 hectáreas, representando el 17.4%.

Estado de México.
Viviendas habitadas y sus ocupantes en los cinco Municipios más poblados.
Año 2000

Municipio	Viviendas habitadas			
	Total		Ocupantes	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Estado de México	2,893,357	100.00	13,096,686	100.00
Ecatepec de Morelos	364,657	12.60	1,622,697	12.4
Nezahualcóyotl	282,233	9.75	1,225,972	9.4
Naucalpan de Juárez	205,138	7.09	858,711	6.5
Tlalnepantla de Baz	171,296	5.92	721,415	5.5
Toluca	145,649	5.03	666,596	5.1

Elaboración propia con base en la información del XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000

En el Estado de México existen 2' 893,357 viviendas habitadas de las cuales poco más de 5%, se encuentran en Tlalnepantla. De hecho, como se muestra en la tabla anterior, en los municipios: Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, Toluca y Tlalnepantla de Baz se concentra más del 40% de las viviendas particulares que registra la entidad. De igual forma, en cuanto al número de ocupantes, se presenta la misma tendencia lo que genera que los cinco municipios en cuestión alberguen al mayor número de habitantes del total de la entidad. A pesar de todos estos desequilibrios, Tlalnepantla cuenta con altos niveles de dotación de satisfactores urbanos, los que en muchos casos tienen una cobertura regional metropolitana; sin embargo, aún hay insuficiencia de servicios para atender algunas necesidades básicas de su población. La información correspondiente a los censos de los años de 1980 y de 1990, registra las cifras relativas a la cobertura de los servicios básicos a la población del municipio de Tlalnepantla.

En 1980, la proporción de viviendas que no contaban con agua potable era de 4.24%. Para 1990 esta cifra disminuyó a 2.47% y en el 2000 se ubicó en 1.7%. En relación con el drenaje, las viviendas que no cuentan con las instalaciones de este servicio bajó de 15.12% a 4.14% en el decenio 1980-1990, para ubicarse en 1.9% para el año 2000.

Finalmente, en la cobertura del servicio de energía eléctrica su proporción decreció de 1.21% a 0.45% en el periodo 1980-1990, y para el año 2000 se ubicó en 0.4%. Los niveles que alcanzan estos tres indicadores para el municipio, significan una mejoría en relación con los que resultan para el Estado de México.

Municipio de Tlalnepantla de Baz. Niveles de cobertura en servicios básicos. Año 2000

Municipio	% de Viviendas particulares habitadas que cuentan con el servicio				
	Total Viviendas	energía eléctrica	agua entubada	drenaje	Ocupantes por vivienda
Entidad	2,743,144	97.9	93.4	86.3	4.5
Tlalnepantla de Baz	166,006	99.6	98.3	98.1	4.2

Elaboración propia con base en la información de la página electrónica del INEGI.

3.6.4 Los servicios públicos en la agenda del gobierno municipal.

En el caso del municipio de Tlalnepantla, el Bando Municipal, en su TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES, CAPITULO I DEL OBJETO, JURISDICCION E INTEGRACION, Artículo 1, establece que dicho ordenamiento es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio municipal y “tiene por objeto establecer las normas generales básicas para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal, *a fin de lograr el adecuado funcionamiento de los servicios públicos municipales*, promover el desarrollo económico y

social, la participación comunitaria y el ejercicio de las acciones de gobierno orientadas al bien común”.²⁸⁸

El TITULO SEGUNDO, denominado EL MUNICIPIO COMO ENTIDAD POLITICA Y JURIDICA, en su CAPITULO III OBJETIVOS GENERALES, puntualiza en el Artículo 11, que el fin esencial del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz es lograr el bien común y el desarrollo humano de sus habitantes y para ello tiene entre otros, los siguientes objetivos generales:

....

V. Recoger las opiniones de la comunidad municipal para coadyuvar en la toma de decisiones de gobierno.

VI. Identificar y atender los problemas y necesidades del Municipio, definir las prioridades, las estrategias y las acciones programáticas para darles soluciones viables.

.....

IX. Promover la participación social, mediante la colaboración de los órganos auxiliares de las asociaciones de colonos, de las asociaciones civiles y de las organizaciones no gubernamentales en todos los actos y decisiones de gobierno.

X. Satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes del Municipio, **mejorando la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales**, considerando las prioridades y la disponibilidad de los recursos materiales, financieros y humanos con que dispone el Municipio.

....

XVIII. Promover el bienestar social;

.....

XXIV. Elaborar y en su caso actualizar el Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 2000-2003, así como los reglamentos y programas de la Administración Pública Municipal que coadyuven a conseguir estos objetivos.

Por su parte, el TITULO CUARTO DE LA POBLACION MUNICIPAL, en su CAPITULO II DE LAS OBLIGACIONES Y DERECHOS en su Artículo 21, establece que la población además de observar y cumplir las disposiciones jurídicas de carácter federal, estatal y municipal, el Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias, tendrá como obligaciones, entre otras las siguientes:

VIII. Utilizar adecuadamente los servicios públicos municipales, procurando su conservación;

IX. Evitar fugas y dispendio de agua dentro y fuera de su domicilio y comunicar a las autoridades competentes las que existan en la vía pública;

X. Denunciar, ante la autoridad competente a quien se sorprenda robando, deteriorando o haciendo uso indebido del equipo y/o materiales del equipamiento urbano y servicios;

XI. No arrojar residuos sólidos, desperdicios industriales, solventes y sustancias tóxicas o explosivas a las instalaciones de agua potable, drenaje y vía pública;

XII. Evitar que sus predios sean utilizados como basureros y denunciar cualquier uso indebido de predios baldíos.

²⁸⁸ Cfr. Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, publicado el 5 de febrero del año 2002.

En contraparte, el Artículo 22, puntualiza como derechos de la población, entre otros, el *recibir la prestación de los servicios públicos municipales*. Concretamente, el TITULO SEXTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES, CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES, en el Artículo 60, establece que son servicios públicos municipales, en forma enunciativa y no limitativa, los siguientes:

- I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia, recolección, transportación y disposición final de residuos sólidos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastros;
- VII. Vías públicas, parques, jardines, áreas verdes y recreativas, así como su equipamiento;
- VIII. Seguridad pública, Tránsito, Protección Civil y Bomberos;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Empleo y capacitación;
- XI. Cultura;
- XII. Salud y asistencia social en el ámbito de su competencia, y
- XIII. El Centro Antirrábico Municipal.

Adicionalmente, el Artículo 61, especifica que el Municipio tendrá a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los *servicios públicos* municipales, mismos que *se prestarán con la mayor cobertura y calidad posibles de manera continua, regular y uniforme*. Sobre la prestación de los servicios públicos, el Artículo 62, puntualiza que ésta, deberá realizarse por el Municipio y la Administración Pública Municipal, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la mejor eficacia de su prestación.

Asimismo, el Artículo 63, precisa que podrá concesionarse a terceros la prestación de servicios públicos a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio; y que los actos administrativos o de autoridad inherentes al servicio público concesionado, no podrán concesionarse, por lo que su emisión le corresponde al Gobierno municipal conforme a su ámbito de competencia.

Con relación a los convenios en materia de servicios públicos, el Artículo 64, indica que corresponde al municipio por conducto del Presidente Municipal, con aprobación del Ayuntamiento el poder celebrar convenios con particulares para la prestación conjunta de los servicios públicos urbanos, debiendo reservarse la organización, dirección y supervisión correspondiente, conforme a las disposiciones que para tal efecto dicte el Ayuntamiento.

En el caso del municipio de Tlalnepantla, El Bando Municipal dedica el CAPÍTULO VII DE LOS SERVICIOS DE LIMPIA, ALUMBRADO Y MATENIMIENTO, para puntualizar aspectos relacionados con el funcionamiento general de los servicios públicos, de ahí que el Artículo 87, señale que la Dirección General de Servicios Urbanos, planeará, realizará,

supervisará, controlará y mantendrá en condiciones de operación los servicios públicos municipales de limpia y disposición de desechos sólidos no peligrosos, alumbrado público, rastro, antirrábico, mantenimiento de vialidades, parques y jardines, áreas verdes y panteones en los términos de los reglamentos respectivos.

Respecto a la recolección de los residuos sólidos, el Artículo 88, indica que ésta, se llevará a cabo con métodos, frecuencia, condiciones y equipo que garanticen la preservación del ambiente; y en complemento el Artículo 89, precisa que los residuos no peligrosos deberán entregarse a los prestadores del servicios público de limpia, conforme a los criterios de clasificación, que determine el Gobierno Municipal, quien podrá disponer que sean separados y en su caso reciclados. Asimismo, se indica que los residuos peligrosos y potencialmente serán responsabilidad de su generador, quien deberá cumplir con lo establecido por la norma aplicable a la materia.

En lo concerniente a la operación misma del servicio de limpia, el Artículo 91, señala que la Dirección General de Servicios Urbanos se coordinará con la Dirección General de Seguridad Ciudadana y la Dirección General de Desarrollo Metropolitano a efecto de que sean removidos los vehículos u objetos que impidan el barrido manual, mecánico o que se encuentren obstaculizando los recolectores de basura.

Finalmente el Artículo 93, puntualiza que la operación del Relleno Sanitario Municipal es un servicio concesionado que esta a cargo de la empresa con la que el Municipio celebró el contrato de concesión del mismo. La Administración Municipal inspeccionará, supervisará y verificará que los servicios prestados se realicen en estricta observancia a lo estipulado en dicha concesión, el Reglamento de la materia y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Con relación a la PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, SANEAMIENTO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION DE AGUAS RESIDUALES, el CAPITULO VIII, el Bando Municipal establece en su Artículo 94, que la prestación de dichos servicios está a cargo del O.P.D.M., mismo que tendrá a su cargo la organización, administración, funcionamiento, conservación y operación de este servicio.

Por su parte, el Artículo 95, señala que el O.P.D.M., tiene carácter de autoridad fiscal para recaudar y administrar las contribuciones derivadas de los servicios que tienen a su cargo de conformidad con lo previsto en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, así como de la Ley del Agua del Estado de México y de autoridad en materia ambiental para la prevención y control de la contaminación del agua en los términos de la legislación aplicable.

Es en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, considerado el documento rector, donde el gobierno municipal de Tlalnepantla sienta los objetivos y alcances de su actuar con la finalidad de satisfacer las demandas ciudadanas. Por ello, en dicho documento se muestran los, programas, subprogramas, objetivos generales, objetivos específicos y líneas de acción respectivas que habrán de llevar a cabo cada una de las áreas que conforman la administración pública municipal centralizada y paramunicipal.

La elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, responde a los lineamientos metodológicos del Gobierno del Estado de México y busca el desarrollo sustentable y con equidad de Tlalnepantla. En este sentido, se plantea que “el trabajar por el desarrollo integral del municipio es un compromiso y una oportunidad democrática, abierta a la participación de todos los actores sociales y las distintas instancias de gobierno”.

El contenido del Plan de Desarrollo Municipal, responde a la demanda ciudadana, manifestada en diversos escenarios y tiempos; pero sobre todo, bajo el común denominador del justo reclamo por una ciudad más segura, más limpia, más alumbrada, más ordenada, más humana, con **eficientes servicios públicos** y primordialmente capaz de garantizar un futuro promisorio para las generaciones presentes y futuras.

Para impulsar el desarrollo integral de las colonias, unidades habitacionales, pueblos, fraccionamientos y zonas industriales que lo forman, el gobierno municipal decidió enfocar su acción hacia tres grandes áreas de desarrollo social y comunitario, de la ciudad y del gobierno, y del espacio institucional.

Con base en lo anterior, se aprecia que los retos a enfrentar no se refieren sólo al crecimiento urbano, a la explosión demográfica o al incremento en la generación de riqueza, sino también a integrar elementos que tienen su origen más allá del espacio urbano, incluso del regional, con una visión de competitividad internacional basada en las ventajas comparativas productivas del municipio de Tlalnepantla.²⁸⁹

Así, derivado del análisis realizado, el Gobierno Municipal para el periodo 2000-2003, reconoce que el proceso de planeación para el desarrollo tiene mayores oportunidades de éxito porque se acompaña de actividades experimentales e innovadoras; por *una vocación de prestar eficiente y eficazmente los servicios públicos*; así como por la preservación de la cultura, la protección del medio ambiente y la participación democrática de la ciudadanía.

3.6.5 La evaluación en la gestión de los servicios públicos.

En lo concerniente al DIAGNOSTICO INTEGRAL, que presenta en Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, el Gobierno de Tlalnepantla, este tuvo como propósito reflejar las características, problemas y atribuciones para poder dimensionar el funcionamiento de los aspectos territoriales, ambientales, sociales y económicos.

Dicho diagnóstico, se dividió en tres subsistemas interrelacionados definidos como entornos, que reúnen los factores técnicos y cualitativos que fueron la base para la planeación democrática que orientó la actividad de la Administración Municipal 2000-2003. Los entornos constituyen subsistemas que interactúan entre sí con la finalidad de ofrecer una visión para diseñar soluciones integrales. Los entornos contemplados fueron los siguientes: Entorno Territorial – Ambiental, Entorno Económico y Entorno Social.

²⁸⁹ Los criterios que guían este proceso de planeación son los siguientes: determinar con claridad el rumbo a recorrer como municipio y construir una visión para el futuro; establecer las prioridades de la administración con base en las opiniones ciudadanas para desarrollar las actividades y la distribución eficiente de los recursos; tomar medidas con miras a las consecuencias del mañana; desarrollar procesos viables para la toma de decisiones; resolver los problemas prioritarios de la administración municipal y mejorar rendimientos, fomentar el trabajo en equipo y la adquisición de conocimientos; y en suma, adoptar el desarrollo institucional como la cultura del cambio para alcanzar el desarrollo social y el bienestar comunitario.

El entorno territorial ambiental analiza la ubicación y características geográficas; así como el uso del suelo del municipio. Además, se incorporan las características geológicas, fisiográficas, climáticas e hidrológicas.

Por su parte, el entorno económico presenta, entre otras cosas, la vocación y características productivas del municipio con la finalidad de identificar las opciones y oportunidades que se tienen considerando sus externalidades, para a partir de ello, ver la participación de los sectores primario, secundario y terciario, y su relación con la población económicamente activa para destacar las ventajas comparativas y competitivas del municipio.

Finalmente, en el entorno social, se determina (de acuerdo a las necesidades y requerimientos de los **servicios públicos** y del equipamiento social) el impacto y los resultados que reflejan las acciones implementadas por el Gobierno Municipal. Este es, a juicio del gobierno municipal de Tlalnepantla, *“el entorno más importante por ser el punto de referencia que permite evaluar, financiera y técnicamente, las políticas gubernamentales que integran la agenda de los asuntos públicos”*.²⁹⁰

El diagnóstico elaborado por el gobierno municipal de Tlalnepantla, si bien es cierto analiza los componentes de la estructura de la población, también se detiene a revisar las condiciones en las que se encuentran y bajo las que se desenvuelven los habitantes del municipio.

Sobre el particular, merece una mención especial el señalamiento que se realiza en el Plan de Desarrollo Municipal, de que *“en el marco del crecimiento económico y la consolidación urbana que presenta el municipio de Tlalnepantla, destaca la cobertura que en materia de servicios oferta el municipio, misma que es necesario evaluar para diagnosticar su mejoramiento*. El municipio cuenta con altos niveles de dotación de satisfactores urbanos, los que en muchos casos tienen una cobertura regional metropolitana; sin embargo, aún existe insuficiencia en algunos servicios para atender ciertas necesidades básicas de su población, sobre todo en la Zona Oriente del municipio”²⁹¹.

Un diagnóstico más específico en el rubro de los servicios públicos puntualiza que factores especialmente importantes, en cuanto a la provisión de servicios urbanos, son el crecimiento poblacional, la urbanización y la ubicación geográfica. La ubicación geográfica sumada a la dinámica poblacional de los últimos 20 años ha generado incrementos potenciales en la demanda de servicios públicos²⁹².

Respecto al rubro de agua potable, el diagnóstico indica que como resultado de su condición industrial, el crecimiento económico y poblacional del municipio se ha incrementado la demanda de agua y, sin embargo, el sistema de abastecimiento y

²⁹⁰ Cfr. Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, p. 17

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Entre estos factores destaca, por su complejidad de actuación, comportamiento y movilidad, la población flotante, la cual incrementa sustancialmente los gastos del Gobierno Municipal; aunado al hecho de no ser retribuido en tanto no forma parte de la asignación de los recursos de las bases y criterios del Sistema nacional de Coordinación Fiscal.

distribución de agua potable sigue sin establecer prioridades para la dotación destinada a usos habitacionales sobre los industriales²⁹³.

Con base en el Plan del Centro de Población Estratégico publicado en 1996, se tienen datos que indican que la infraestructura instalada en ese entonces, en el municipio de Tlalnepantla cubría la mayor parte de área urbana actual, en lo relativo a la electricidad la red cubría al 95%, la de agua potable al 96% y drenaje al 96%, se observaban deficiencias en los servicios de la zona oriente, por la falta de caudal suficiente que proporcionaba la Comisión Nacional de Agua (C.N.A.) y la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Gobierno del Estado de México (C.E.A.S.) , ahora C.A.E.M..

Para el año 2000, Tlalnepantla de Baz tenía una infraestructura instalada que cubría la mayor parte del área urbana actual; de tal forma que la cobertura de los servicios hidráulicos era del 99.5% en agua potable y del 96.5% en alcantarillado.²⁹⁴

No obstante, se reconoce que, en la Zona Oriente del municipio de Tlalnepantla, todavía existen diversas localidades en las que, ante el incremento en la demanda de agua, se les tandeo este servicio²⁹⁵, provocando que los habitantes no puedan realizar sus actividades como los que viven en la Zona Poniente. Asimismo, en esta zona se tienen deficiencias en los servicios debido a la falta de caudal de agua suficiente que proporciona la Comisión Nacional del Agua y la Comisión del Agua del Estado de México, a pesar de que ya cuenta con la infraestructura para almacenar y distribuir el incremento.

La red primaria de distribución tiene una cobertura del 96% de área urbana. Eventualmente existen fugas en varios puntos de la red, debido al estado de conservación de las tuberías; este hecho provoca que en algunas zonas (principalmente en la parte oriente del territorio) no se reciba el servicio por varias horas y en algunos casos por varios días. Asimismo, algunos de los tramos de las redes secundarias no tienen la capacidad requerida, por lo que en las zonas en donde se ubican estos casos, se hace necesario el tandeo del servicio para garantizar el suministro mínimo de agua.

Desde la óptica del gobierno municipal, la respuesta tradicional a los incrementos en la demanda de agua potable de la población ha sido el construir nuevas obras, lo que ha elevado considerablemente los costos puesto que, incluso, se ha traído el agua desde cuencas externas. Ello, de seguirse haciendo, tendrá básicamente dos efectos. Por un lado, conducirá a un mayor subsidio al proporcionado por la Comisión del Agua del

²⁹³ En 1996, el Plan del Centro de Población Estratégico, ya indicaba que el sistema de abastecimiento y distribución del agua potable no establecía prioridades para la dotación destinada a usos habitacionales sobre los industriales y que "al formar parte del Área Metropolitana de la Ciudad de México, la dotación de agua potable que se recibía de fuentes externas se proporcionaba de varios sistemas: Cutzamala, Barrientos y Presa Madín, operados por la C.N.A y el Sistema Chiconautla operado por la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica el D.D.F. (D.G.C.O.H.), que al ser entregada para su distribución previamente eran potabilizadas cumpliendo así con normas de calidad para consumo humano, además el municipio cuenta con fuentes propias, mediante 25 pozos profundos operado por el O.P.D.M., agua que se potabiliza a base de gas cloro.

²⁹⁴ Fuente: Comisión de Agua del estado de México, citada en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, p. 70

²⁹⁵ Es importante destacar que la Comisión del Agua del Estado de México, fijó una cota de 2,290 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.) para el municipio como base máxima para la dotación del servicio de agua potable y alcantarillado. Parte de algunas colonias están fuera de esta disposición. Sin embargo el O.P.D.M. ha podido prestarles el servicio debido a que es un derecho humano que no puede dejar de respetarse. Esto a pesar de los altos costos de operación del servicio y del riesgo que significa dotar de agua a las zonas susceptibles de generar nuevos asentamientos irregulares. En esta situación se ubica el Ex Ejido de Tepeolulco y las partes limítrofes con la Sierra e Guadalupe.

Estado de México y, por el otro, a un incremento sustancial que deberán pagar los consumidores regularizados²⁹⁶.

El diagnóstico del agua, de acuerdo con los datos proporcionados por la C.N.A., pone de manifiesto que más que incrementar las inversiones en nuevas obras de captación de agua y de conducción, lo adecuado sería incrementar el ahorro y uso eficiente de este recurso. En otras palabras, la política hidráulica debe cambiar a un uso eficiente del agua, sobre todo, en los municipios cuyo crecimiento demográfico ha sido y es sustancial. Esta política de ahorro y uso eficiente del agua para Tlalnepantla de Baz, es de vital importancia, debido a que es y seguirá siendo un municipio conurbado y una de las localidades más pobladas del país, lo que generará mayores incrementos de la demanda y la necesidad de mayores caudales de un recurso agotable²⁹⁷.

Drenaje, alcantarillado y saneamiento.

Las descargas de aguas residuales se hacen directamente a los ríos: Tlalnepantla, San Javier, de los Remedios y Zanja Madre, sin recibir tratamiento. En el municipio existe únicamente una planta de tratamiento de aguas residuales, ubicada en zona oriente: es particular y suministra agua a 12 industrias. Los cauces de los ríos que cruzan Tlalnepantla forman parte del sistema de drenaje natural de la zona poniente y norte del área metropolitana de la Ciudad de México, por lo que se requiere llevar a cabo un estudio de todas las cuencas a fin de garantizar su saneamiento.

El alcantarillado del municipio en sus dos zonas es un sistema combinado y en época de estiaje trabaja a lo mínimo de su capacidad. Se tiene deficiencia en el desalojo de aguas residuales, las cuales se han corregido poco a poco construyendo colectores adicionales a los existentes, cambiando equipo en malas condiciones y aumentando el equipamiento electromecánico para tener mayor capacidad de desalojo en l.p.s en las partes bajas es donde se tienen problemas de encharcamiento con lo anterior es menor el tiempo que tarda en bajar el nivel del agua.²⁹⁸

Por lo que corresponde a la incorporación de las demandas ciudadanas en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, es conveniente apuntar que durante la campaña política electoral, se captaron las demandas y peticiones formales de la población²⁹⁹, que fueron procesadas y sistematizadas para ser agrupadas en cada uno de los ejes rectores que conforman la visión de conjunto que orientó las acciones del Gobierno Municipal.

²⁹⁶ Para una reseña de la situación del agua en el Estado de México véase: Horizontes del agua en el Estado de México. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Comisión del Agua del Estado de México, 1999.

²⁹⁷ Considerando pérdidas por fugas, aireación, limpieza y desinfección de líneas, cisternas y desfuegos, se cuenta con un caudal de 2,685 l.p.s., para una población estimada de 1,600 000 habitantes (se considera población fija y flotante) a razón de 200 lts./habitante/ día, se tiene un déficit de 1000 l.p.s., aproximadamente. De los 67 rebombes que opera el O.P.D.M., en su mayoría no proporciona el caudal que la población demanda, debido a que los sistemas fueron construidos conforme al crecimiento desordenado de la misma, sin partir de estudios y proyectos adecuados.

²⁹⁸ Cfr. Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla de Baz, 1996.

²⁹⁹ Asimismo, se llevaron a cabo cinco Foros de Consulta Ciudadana, en los que participaron académicos, investigadores, consultores y profesionistas de múltiples disciplinas, todos ellos especialistas, para tratar los temas que deben integrar la agenda de los asuntos públicos que, además de atender las necesidades específicas de la población también aportaron elementos para mejorar al entorno urbano y la interrelación metropolitana. Así, de la información que se deriva de las demandas y peticiones captadas durante la campaña proselitista y de las conclusiones de dichos foros, se perfiló y enriqueció el diagnóstico general del municipio, mismo que permitió dar cuenta de la vital importancia que tiene Tlalnepantla en el contexto regional y nacional.

El primer lugar³⁰⁰ en las demandas captadas en la campaña proselitista, se ubicó dentro del Eje Rector *Desarrollo Urbano Sustentable*. Esta situación refleja el interés y reclamo de los habitantes, para que el gobierno realice con eficiencia y oportunidad la reparación del drenaje y fugas de agua, acciones de desazolve, reforestación y poda de árboles, trabajos de bacheo, repavimentación y pavimentación, obras para beneficio de la comunidad, mejoras en el servicio de recolección de basura, acciones tendientes a mejorar la imagen e infraestructura urbana, apoyos para dignificar la vivienda, etc.

Por la importancia que reviste para nuestro trabajo de investigación y en lo particular para el estudio de caso que aquí analizamos, incorporamos los datos correspondientes al Eje Rector *Desarrollo Urbano Sustentable*, mismo que concentró casi el 70% del total de las demandas y peticiones captadas durante la campaña proselitista.

En dicho eje, destacan en orden de importancia los requerimientos que la población realizó para que se lleven a cabo acciones para *mejorar los servicios públicos*, tales como la reparación de drenaje y trabajos de desazolve, representando casi el 12%; poda y derribo de árboles 9.7%; solución a problemas de alumbrado público y energía eléctrica 9.4% trabajos de bacheo, repavimentación y pavimentación 8.5%; mejoramiento del servicio de limpia y recolección de basura 7.6%; atención y reparación de fugas de agua 3.9% y solución a los problemas de escasez del vital líquido 2.6%; representando en su conjunto dichos requerimientos el 53.5% de las demandas de este eje en particular y el 37.3% con respecto al total de las peticiones que se recibieron³⁰¹.

En el siguiente cuadro, se presentan de manera esquemática las demandas ciudadanas, correspondientes al eje de *Desarrollo Urbano Sustentable*, en el que se refleja la importancia del tema de los servicios públicos desde la óptica de los usuarios.

³⁰⁰ En segundo orden de importancia, se ubicaron las demandas y peticiones que se clasificaron dentro del Eje Rector "Desarrollo Social", mismas que en su conjunto significaron el 22%. El Eje Rector "Seguridad Ciudadana", representó el 7.6% del total las demandas y peticiones de la población que se captaron durante la campaña proselitista. Con menos frecuencia en la óptica de los ciudadanos, se localizan las peticiones relacionadas con el Eje Rector Modernización de la Administración Pública, mismas que representaron menos del 1% del total de peticiones. Una situación similar, a la del eje anterior, se presentó en la escasa frecuencia de requerimientos que realizaron los habitantes en los temas relacionados con el Eje Rector Respeto y Fomento a la Participación Comunitaria. Finalmente, para el Eje Rector Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, durante la campaña proselitista no se registraron requerimientos u opiniones por parte de los habitantes, quizás, debido a que los requerimientos específicos en cuanto a conocimientos técnicos y financieros, propicien que su estudio, tratamiento y análisis, tenga condiciones más propicias en otro tipo de evento, como los foros de consulta. Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003.

³⁰¹ Otros rubros significativos para este eje rector, son los requerimientos de la población en cuanto a obras, apoyos para el mejoramiento de sus viviendas y de la imagen urbana, que significaron el 22% para el eje en particular. El resto de los rubros que integran las demandas y peticiones, para el Eje *Desarrollo Urbano Sustentable*, tiene que ver con la colocación de topes y malla ciclónica, acciones para combatir los problemas ecológico - ambientales, políticas adecuadas para el otorgamiento y/o restricción en los trámites de uso del suelo, apoyos para regularizar la tenencia de la tierra (escrituración), entre otros.

**Participación porcentual de las demandas ciudadanas
captadas durante la campaña político-electoral**

Eje Rector: Desarrollo Urbano Sustentable	%
	100
Reparación de drenaje y trabajos de desazolve	11.7
Poda y derribo de árboles	9.7
Problemas de alumbrado público y energía eléctrica	9.4
Bacheo, repavimentación y pavimentación	8.5
Mejorar el servicio de limpia y recolección de basura	7.6
Atender y reparar fugas de agua	4.0
Problemas de escasez de agua	2.6
Obras para beneficio de la comunidad	8.1
Apoyo para el mejoramiento de viviendas	7.3
Mejoramiento de imagen urbana	6.6
Colocación de topes	4.4
Requerimientos de malla ciclónica	3.4
Acciones para combatir la contaminación ambiental	2.1
Problemas de mercados y vía pública	2.1
Políticas adecuadas para otorgar trámites de uso del suelo	1.5
Problemas de tenencia de la tierra	1.3
Apoyos para regularizar el pago de agua	1.1
Otros	8.3

Elaboración propia con base en documentos de trabajo de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, utilizados para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla 2000-2003

Ya hemos señalado en páginas anteriores, la relación directa que existe entre el tema de los servicios públicos y el desarrollo urbano. Para el caso de los municipio de tipo urbano metropolitano que decidimos analizar, el municipio de Tlalnepantla, incorpora en su Plan de Desarrollo Municipal, los objetivos y líneas de acción para su instrumentación se incluyen en su conjunto, precisamente en el Eje Rector denominado *Desarrollo Urbano Sustentable*.

A continuación se esquematizan el objetivo general, los objetivos específicos y las líneas de acción para dicho eje rector, destacando en especial los que se relacionan con los servicios públicos seleccionado en nuestro tema de investigación.

DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE.

Objetivo General	
<p>Promover el desarrollo integral del municipio con base en la aplicación y criterios de crecimiento económico identificados, respetando el medio ambiente, el equilibrio ecológico, la imagen y decoro urbano de la Ciudad de Tlalnepantla de Baz. Del mismo modo, implementar políticas de construcción de obras públicas observando las variables metropolitanas del municipio para que la tendencia de la infraestructura urbana generada sea de largo plazo; reconociendo las ventajas comparativas y competitivas del municipio, así como las exigencias de la globalización económica y financiera para instrumentar criterios de evaluación de proyectos, acciones cualitativas y de obra social que garanticen una aplicación de los recursos con equidad y valor agregado en apoyo de la industria, micro, pequeña y mediana empresa y el fortalecimiento del mercado interno. Asimismo, actualizar, modernizar y optimizar con una estrategia de rentabilidad y autosuficiencia los servicios de abasto, consumo y distribución del agua, así como del sistema de drenaje para la implementación de una política de ahorro y uso eficiente del agua.</p>	
Objetivos específicos:	Líneas de acción
<p>Controlar la generación de residuos domésticos buscando su reducción y usos alternativos.</p>	<p>Vigilar el manejo adecuado de los residuos sólidos municipales.</p> <p>Supervisión del relleno sanitario y las labores de rehabilitación y clausura del antiguo tiradero municipal.</p> <p>Diseñar y poner en marcha un sistema de aprovechamiento de biogas generado en el relleno sanitario.</p> <p>Regular el consumo y disposición de aceites usados.</p> <p>Aprovechar las agua pluviales para su uso como reserva de las aguas tratadas y potables.</p>

Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla, 2000-2003

DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE.

Objetivos específicos:	Líneas de acción
<p>Mejorar la calidad y cobertura de los servicios de barrido manual y recolección de basura, antirrábico, bacheo, alumbrado público, balizamientos, parques y jardines y todos los relacionados con el mantenimiento de la infraestructura urbana municipal con miras a fortalecer la imagen y decoro de la ciudad de Tlalnepantla.</p>	<p>Diseñar e instrumentar sistemas operativos eficientes, optimizando los recursos humanos y materiales.</p> <p>Aprovechar el uso de los recursos tecnológicos para ofrecer servicios a la ciudadanía con estándares internacionales.</p> <p>Incrementar y eficientar los niveles de iluminación en el sistema vial, así como de las comunidades que integran el territorio municipal.</p> <p>Evaluar proyectos de inversión en materia de servicios urbanos.</p> <p>Gestionar y promover la electrificación de colonias que carecen de este servicio.</p> <p>Promover la coordinación de acciones con los diversos órdenes de gobierno y con los sectores sociales y privados para impulsar el mejoramiento de los servicios urbanos.</p> <p>Optimizar el servicio de recolección y disposición final de los desechos sólidos domiciliarios.</p> <p>Garantizar la operación del parque vehicular de servicios urbanos a través de su mantenimiento preventivo y correctivo.</p> <p>Eficientar el sistema de barrido de la ciudad con esquemas de operación adecuados a la realidad metropolitana de la Ciudad de Tlalnepantla.</p> <p>Promover la participación de la ciudadanía en el mejoramiento ambiental.</p> <p>Apoyar a la Dirección General e Servicios Urbano en la obtención del certificado de ISO 9000 en la recolección de basura.</p>

Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla, 2000-2003

DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE.

Objetivos específicos:	Líneas de acción
<p>Orientar las acciones prioritarias del proceso de desarrollo urbano y hacer del municipio de Tlalnepantla de Baz, una ciudad eficiente y productiva en su desarrollo económico, social y cultural, buscando el uso racional de los recursos disponibles en un contexto integrado con las demandas y participación ciudadana y de coordinación de esfuerzos con las dependencias federales y estatales.</p>	<p>Hacer respetar el uso específico del suelo, así como el Plan del Centro de Población estratégico de Tlalnepantla de Baz.</p> <p>Revisar y actualizar los Planes del Centro de Población, Parcial del centro histórico y Parcial del “Ex. Ejido de Tepeolulco”.</p> <p>Realizar un levantamiento de actualización catastral.</p> <p>Realizar un censo de asentamientos irregulares y los susceptibles de ser regularizados.</p>
Objetivos específicos:	Líneas de acción
<p>Modernizar integralmente la operación del organismo operador del agua.</p>	<p>Implementar el sistema automatizado de inventarios.</p> <p>Crear los almacenes centrales para agua potable, alcantarillado y construcción.</p> <p>Renovar el equipo técnico y operativo del organismo.</p> <p>Revisar y actualizar los bienes muebles e inmuebles del organismo.</p> <p>Diseñar e implementar un sistema automatizado para el mantenimiento preventivo y correctivo de activos.</p> <p>Modernizar los sistemas de información y comunicación de las diversas áreas del organismo.</p> <p>Coadyuvar en el área comercial para la certificación de ISO 9000.</p>

Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla, 2000-2003

DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE.

Objetivos específicos:	Líneas de acción
<p>Operar un sistema financiero de equilibrio, con un control estricto en el ejercicio del gasto y actualización de su padrón de contribuyentes.</p>	<p>Mantener un equilibrio financiero en los ingresos y egresos del organismo.</p> <p>Aplicar la reingeniería financiera para la administración del riesgo.</p> <p>Buscar la certificación crediticia de agencias calificadoras para el organismo.</p> <p>Mantener como alternativa el uso de sistemas de crédito para mejorar y eficientar al organismo.</p> <p>Gestionar la utilización de líneas de crédito con BANOBRAS para el apoyo parcial de proyectos específicos, entre otros de asistencia técnica, la realización de un censo hidráulico, la actualización del padrón de usuarios y la modernización de los sistemas de control interno.</p> <p>Reestructurar el sistema contable del organismo.</p>
<p>Fortalecer los sistemas, procedimientos y técnicas de la promoción comercial.</p>	<p>Diseñar y operar medidas censales para actualizar los datos del padrón de usuarios.</p> <p>Definir los procedimientos para abatir el rezago en los índices de captación del cobro del agua.</p> <p>Determinar el número de tomas por tipo de usuario y viviendas.</p> <p>Actualizar e identificar los giros por comercio e industria, así como los tipos de servicio.</p> <p>Detección de tomas clandestinas y predios omisos.</p> <p>Eficientar los tiempos de respuesta en la reparación de fugas.</p> <p>Definir y establecer rutas concretas para hacer más eficiente el trabajo en campo.</p> <p>Definir y actualizar los planos y mapas cartográficos de Tlalnepantla.</p> <p>Definir y estandarizar los procedimientos y diseño de la imagen de servicios que presta el organismo.</p> <p>Promover una cultura de eficiencia en todas las áreas de atención a usuarios.</p>

Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla, 2000-2003

DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE.

Objetivos específicos:	Líneas de acción
<p>Impulsar la modernización del sistema hidráulico a través del manejo de la organización-sistematización con la finalidad de ofrecer mayor calidad y productividad.</p>	<p>Organizar y enfocar los recursos humanos con una sola política: la calidad.</p> <p>Sistematizar los procedimientos de trabajo en la construcción y el mantenimiento, con base en normas certificadas.</p> <p>Reducir los tiempos de ejecución de las construcciones y obras de mantenimiento.</p> <p>Integrar los manuales de especificaciones técnicas aplicables a obras del organismo, dirigidos a empresas externas de posible contratación.</p> <p>Redituar al usuario su pago, mediante servicios con infraestructura de calidad y competitividad.</p> <p>Ofrecer un servicio con instalaciones e infraestructura de agua potable y alcantarillado a la medida de los usuarios.</p> <p>Investigar el uso de nuevos materiales y procesos constructivos para reducir las fugas.</p> <p>Incrementar un mantenimiento preventivo sistematizado y calendarizado a la infraestructura e instalaciones existentes.</p> <p>Mejoramiento y capacitación al personal de campo para realizar trabajos con materiales y técnicas más eficientes.</p>
<p>Mejorar el control y operación de los procesos de operación hidráulica del agua.</p>	<p>Establecer la recuperación del caudal, así como aumentar la eficiencia hidráulica.</p> <p>Suministrar a la población el agua con niveles adecuados de potabilidad.</p> <p>Dar un mantenimiento preventivo de bombeo, así como optimizar la vida útil de la infraestructura electromecánica y de las redes que conforman el sistema de alcantarillado.</p> <p>Promover la construcción de al menos una planta de tratamiento de aguas residuales.</p>

Elaboración propia con base en información del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla, 2000-2003

3.6.6 Problemas generales y algunas notas de reflexión.

En el municipio de Tlalnepantla a nivel del Plan de Desarrollo municipal, no se incluye como en los casos de Ecatepec y Naucalpan un esquema de evaluación para los objetivos y acciones plasmadas en dicho documento rector de la planeación municipal.

Por otro lado, al hablar de control interno y fiscalización se hace referencia a los órganos que contribuyen a garantizar la transparencia en el uso de los recursos municipales. El punto central en el análisis consiste en crear acciones y metodologías que conlleven al aumento de la recaudación tributaria y la optimización de los recursos con la finalidad de tener finanzas públicas sanas y una *evaluación* constante del desempeño de los servidores públicos.

Con el fin de llevar a cabo un mejor control del gasto el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, decidió llevar a cabo un presupuesto por programas, cuyo propósito fundamental se orientó a lograr eficientar la asignación de recursos. Para cumplir con el propósito, se delimitaron los objetivos así como las actividades y medios necesarios para su consecución. De esta forma, se realizó un seguimiento y evaluación continua de los programas, y se escogieron en todo momento aquéllos que permitieron lograr los objetivos, con un número menor de recursos aplicados.

El control interno respondió al seguimiento de las actividades, evaluando los resultados con el fin de detectar irregularidades y proponer soluciones. La contraloría interna tuvo la función de verificar la actuación de la administración pública y mantener un estricto apego a las disposiciones legales para cumplir su encomienda y objetivos; enterándose oportunamente de las irregularidades que pudieran existir, con el objetivo principal de mejorar cada vez más la calidad del servicio, obligando al servidor público a ser cada día más responsable y eficiente, fortaleciendo los mecanismos, programas y acciones en la prevención de la corrupción.

3.7 Metodología para efectuar la evaluación en los estudios caso³⁰².

Una vez que hemos, revisado lo relativo al papel que se asigna a los servicios públicos dentro de la estrategia general de gobierno y analizado el Bando Municipal y el Plan de Desarrollo, considerados como los “documentos generales” que guían el actuar de los gobiernos municipales, en su actuar cotidiano, a continuación analizaremos el rol que juega la evaluación como herramienta al servicio del gobiernos municipales de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, para mejorar su funcionamiento y prestación de los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje, alumbrado público y recolección de basura domiciliaria.

En esta parte de la investigación, se presenta la metodología para la realización del trabajo realizado en campo. Incluye la estrategia del uso de los instrumentos para la

³⁰² Para la elaboración de este apartado, agradezco las sugerencias y el apoyo brindado por el Dr. Gerardo Torres Salcido; en especial, el que me haya facilitado acceder a la información contenida en el proyecto de investigación “Evaluación Diagnóstica, operación de albergues escolares indígenas –bienestar social–infraestructura social”.

recolección, ordenamiento, procesamiento y el análisis de la información, que se deriva de la serie de entrevistas que se efectuaron a los funcionarios municipales con nivel directivo, que están al frente de las áreas encargadas de proporcionar los servicios públicos (recolección de basura y alumbrado público) y los denominados organismos operadores de agua (agua potable, drenaje y alcantarillado).

Como el tema del trabajo de investigación, se refiere a la importancia que tiene la evaluación en la gestión pública municipal, y en especial a cómo ésta impacta positiva o negativamente las actividades de gestión en el rubro de los servicios públicos, la propuesta metodológica para indagar lo anterior a nivel empírico, se construyó conforme a los lineamientos de una *evaluación diagnóstica*, misma que se concibe como una indagación y valoración de la ejecución de la visión, misión, programas y objetivos, abarcando algunos aspectos a nivel de resultados de las áreas encargadas de proporcionar los servicios públicos (recolección de basura y alumbrado público) y los denominados organismos operadores de agua (agua potable, drenaje y alcantarillado), en los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla.

Dado que en el trabajo de investigación, correspondiente a los estudios de caso, se incluyen aspectos relativos a la problemas generales para cada uno de los municipios seleccionado y para los servicios públicos que decidimos estudiar, se detalla a continuación la metodología seguida para la obtención de esta información, de cuyos resultados es posible advertir un panorama general y diferenciado “a nivel de problemáticas” para cada municipio.

Asimismo, se indican cuáles fueron los alcances y límites de la aplicación de dicha metodología, la pertinencia de las observaciones inferidas, de los resultados del trabajo empírico a través de cuadros comparativos y de las notas de reflexión a nivel de resultados para cada estudio de caso.

3.7.1 Metodología para la evaluación externa.

a) Objetivos de la evaluación diagnóstica

La propuesta metodológica que se presenta a continuación, se hizo a partir de una concepción de la evaluación externa en tanto evaluación diagnóstica, dirigida a conocer y examinar los aspectos que caracterizan las actividades de evaluación y los problemas que se derivan de la planeación, la ejecución y el logro de los objetivos con base en los resultados, desde el punto de vista institucional (bajo la óptica de los funcionarios municipales entrevistados) en las áreas encargadas de proporcionar los servicios públicos (recolección de basura y alumbrado público) y los denominados organismos operadores de agua (agua potable, drenaje y alcantarillado).

Se trata de un ejercicio de evaluación, cuya intención es conocer que importancia asignan a los procesos de evaluación los funcionarios municipales encargados de los servicios públicos. Dicho en otros términos, buscamos a través de un proceso de evaluación empírica, indagar que papel juega la evaluación en el ejercicio práctico y cotidiano de la gestión de los servicios públicos.

Los objetivos de la evaluación fueron:

1.- Conocer la manera en que se realizaron las actividades de planeación al inicio de la gestión municipal 2000-2003, en especial en las áreas encargadas de proporcionar los servicios públicos (recolección de basura y alumbrado público) y los denominados organismos operadores de agua (agua potable, drenaje y alcantarillado), mediante:

- a) El conocimiento de cómo dichas áreas superaron los obstáculos en la elaboración del diagnóstico, esto es la identificación y delimitación de los problemas que dieron origen a los programas y acciones por realizar.
- b) El análisis de los aspectos institucionales y los mecanismos de ejecución de los programas relativos a la accesibilidad de la población (en cuanto a cobertura y calidad) a los servicios públicos ofrecidos por las áreas encargadas de su prestación.

2.- Indagar qué tan importante es dentro de las actividades del proceso de planeación, que realizan las áreas encargadas de proporcionar los servicios públicos de recolección de basura, alumbrado público, agua potable, drenaje y alcantarillado, el rubro correspondiente a la evaluación, como actividad generadora de información para propiciar oportunidades de mejora en los procesos de la gestión de los servicios públicos. Lo cual implica:

- i. Conocer la forma en que se evalúan los objetivos de los programas y acciones que se realizan.
- ii. Conocer los mecanismos a través de los cuales se genera información en materia de cobertura y calidad en materia de servicios públicos.

b) Alcances de la evaluación.

La metodología utilizada en la evaluación, buscó saber si en los modelos de gestión municipal, en el rubro de servicios públicos, que caracterizan a los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, el proceso de planeación era pertinente para la ejecución adecuada de los programas, y para ello se revisó la relación entre dicho proceso de evaluación y la función de evaluación, no sólo a nivel de metas y objetivos alcanzados, puesto que de hacerlo así, la evaluación aparecería ubicada como una mera actividad de “control-medición-reporte de resultados”.

En atención a ello, lo que se buscó, fue concebir y reivindicar a la evaluación como una actividad permanente en el proceso de planeación. Es cierto, parte importante del trabajo empírico, se enfocó a indagar esta ejecución adecuada de los programas, y para ello, se obtuvo la visión institucional de los funcionarios. Sin embargo, la idea que tenemos acerca de la función de evaluación dentro de los procesos de planeación, nos permitió tener claro que el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas municipales, forma parte de las actividades de evaluación, pero no las agota. Se complementa, con indicadores de cobertura, la relación de esta con el presupuesto (aspecto de eficiencia

que no se aborda en el estudio) y con las características propias de los servicios públicos que se ofertan a la población (aspecto de calidad).

A partir de esta relación, se puede estar en condiciones de conocer cuáles son las limitaciones no sólo en el cumplimiento de las metas y objetivos de institucionales de las áreas encargadas de proporcionar los servicios públicos de recolección de basura, alumbrado público, agua potable, drenaje y alcantarillado, sino también las deficiencias en el proceso de planeación, en las actividades de evaluación y cuáles son las recomendaciones posibles con el fin de corregir y mejorar la gestión de los servicios públicos en cuestión.

Bajo estas consideraciones, a continuación se presenta la estrategia de evaluación utilizada.

3.7.2 Estrategia para la realización del trabajo en campo.

a) Indicadores y procedimientos de evaluación.

La estrategia metodológica nos permitió estudiar los objetivos mencionados, a partir de distinguir diferentes tipos de evaluación, a saber:

- i. De proceso, referidos a la ejecución de las actividades, tareas, recursos y presupuesto de los programas.
- ii. De producto, que establece relaciones entre los bienes y servicios que generan las actividades realizadas de los programas con la cantidad y calidad de los beneficiarios sociales.
- iii. De resultado, de logros obtenidos de los objetivos específicos de los programas municipales.
- iv. De impacto, de actualización de la información, respecto a la evolución de las características y de la cantidad de población que cuenta o no con servicios públicos municipales.

En consecuencia, la información requerida, comprendió los cuatro rubros, dado que, nuestro interés (lo recordamos nuevamente) se enfocó a:

1) conocer la manera en que se realizaron las actividades de planeación al inicio de la gestión municipal 2000-2003, en especial en las áreas encargadas de proporcionar los servicios públicos, y

2) indagar qué tan importante es dentro de las actividades del proceso de planeación, que realizan dichas áreas, el rubro correspondiente a la evaluación, como actividad generadora de información para propiciar oportunidades de mejora en los procesos de la gestión de los servicios públicos.

Es de hacer notar, que se trata de un ejercicio de evaluación mixta, pero no integral, toda vez que se buscó obtener información que contemplara más de una de las tipologías; sin embargo, por tratarse de una evaluación de tipo diagnóstico, se orientó al examen de aspectos y problemas relacionados con la planeación, ejecución y logro de resultados

desde el punto de vista de la perspectiva institucional, y en consecuencia quedaron fuera por ejemplo: en la vertiente de evaluación de proceso, aspectos de tipo presupuestal; en tanto que en la de impacto, se buscó información de coberturas de servicios públicos con un nivel de desagregación más específico (delegaciones municipales, colonias y por tipo de comunidad).

Finalmente, el modelo de evaluación diagnóstica que seguimos, no contempló la perspectiva de la población beneficiada, no por falta de interés u omisión metodológica, sino porque pretender efectuar un trabajo en campo, con diferentes grupos u organizaciones sociales, (incluso a nivel de muestras censales) rebasaba la capacidad logística y presupuestal de esta investigación de tesis doctoral.

b) Delimitación personal del trabajo empírico de evaluación.

El ejercicio de evaluación empírica, se efectuó durante los meses de junio y julio del año 2003, en los municipios de Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, todos ellos perteneciente al estado de México e integrantes de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Las fechas en que se realizaron las entrevistas, obedecen a dos cuestiones: la primera y más importante, es que así fueron programadas por quien realiza la presente investigación, toda vez que se visualizó que durante el mes de agosto de 2003, ocurrirían dos eventos de singular trascendencia, a saber: el tercer y último informe de gobierno en cada uno de los municipios y concretamente el 18 de agosto la entrega-recepción de la administración municipal, en virtud del cambio-relevo del gobierno local.

La segunda, obedece a que la programación de las entrevistas, estaba realizada, sólo faltaba colocarlas en la agenda de cada funcionario municipal. Así este segundo aspecto, se concretó en diferentes fechas durante los meses de junio y julio de 2003. Lo anterior, fue importante toda vez, que el tipo de información que se requería, estaría lista con anticipación para fines de los informes municipales, aunque también existía el riesgo de que los funcionarios a quien se entrevistaría, se escudaran en que su agenda estaba saturada, en vísperas del tercer informe, o bien, que manifestarán que la información requerida tenía el carácter de "confidencial" (y en algunos casos así ocurrió).

A pesar de los contratiempos que se presentaron, el estudio empírico programado con los responsables directos del funcionamiento de las áreas encargadas de proporcionar los servicios públicos se pudo realizar. La información recabada, una vez procesada y analizada, constituye un elemento, a juicio nuestro, sumamente valioso, que enriquece el contenido de la presente investigación y que para fines prácticos, puede aportar elementos que permitan iniciar nuevas derroteros en los trabajos de investigación municipal y en especial en aquellos que estudien el tema de la gestión, bajo la vertiente de estudios de caso.

c) El trabajo en campo.

Visualizado como una parte fundamental de la evaluación en general, y en lo particular de la presente tesis de investigación, el trabajo de campo permitió contar con la observación

pertinente para valorar la importancia real que se asigna a la evaluación³⁰³ dentro de los procesos de gestión municipal y en especial en la prestación de los servicios públicos, a través de analizar la relación entre la planeación, la ejecución y el logro de resultados. En la colecta de datos acerca de la opinión de las personas directamente responsables en la operación de los servicios públicos, el trabajo puso énfasis en revisar los siguientes aspectos:

- 1) formas de prestación de los servicios municipales.
- 2) criterios para elegir la forma de prestación.
- 3) conocimiento del marco jurídico.
- 4) niveles de cobertura de los servicios públicos.
- 5) problemas que afectan más en la prestación de los servicios públicos.
- 6) calidad en los servicios públicos.
- 7) existencia de mecanismos institucionales para involucrar a la población.
- 8) el papel que desempeña la evaluación en el funcionamiento de los servicios.
- 9) rubros que utilizan mayor porcentaje en la prestación de los servicios.
- 10) temas considerados fundamentales para tener un mejor desempeño.
- 11) propuestas para reducir los problemas en la prestación de los servicios.
- 12) avances en la gestión de los servicios públicos.

Así, para la revisión de estos aspectos, se utilizaron dos tipos de formatos para guiar las entrevistas con los funcionarios públicos municipales. En realidad el contenido de ambos formatos es muy similar; sin embargo, fue necesario distinguirlos, debido a que los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento son proporcionados por organismos operadores de agua potable en cada uno de los tres municipios seleccionados; en tanto que, los servicios públicos de alumbrado y recolección de desechos sólidos están a cargo de Direcciones Generales de Servicios Públicos en el caso de los municipios de Ecatepec y Naucalpan, mientras que en Tlalnepantla por una Dirección General de Servicio Urbanos.

La modalidad que seguimos para la recolección de datos³⁰⁴, combinó la utilización de *entrevistas estructuradas y semi estructuradas*. Esto es, partimos de un esquema realizado antes del momento del encuentro con los entrevistados, con el propósito de: 1) ajustar las preguntas a las necesidades de nuestra investigación, 2) no correr el riesgo de olvidar alguna pregunta importante y 3) facilitar la clasificación, comparación y

³⁰³ A decir del Dr. Torres Salcido, la evaluación se entiende como un proceso permanente de indagación y valoración de la planeación, la ejecución y la finalización de una política o programa social.

³⁰⁴ "Al igual que en investigaciones formales, la recolección de datos para la elaboración de los estudios de caso debe considerar la información sustantiva (vinculada directamente a la problemática del caso) y complementaria (que proporcione un marco de referencia) que serán necesarias, a fin de categorizar las fuentes de información. Son cuatro las fuentes principales de información para la elaboración de los estudios de caso: documentación, archivos, observación directa y, especialmente, entrevistas. La documentación comprende básicamente cartas, memoranda, agendas, reportes, documentos administrativos, estudios formales y evaluaciones. Los archivos se componen de información tales como registros de servicio, organizacionales y de programas, registros de personal, encuestas, listados, diagramas, y organigramas principalmente. La observación directa es una de las fuentes que permiten recrear con mayor viveza diversas situaciones de caso. La información obtenida por este medio permite describir los comportamientos y procesos de la organización y sus integrantes, así como el medio ambiente en que operan. Aunque estas fuentes son, de gran utilidad, los estudios de caso con propósito didácticos se alimentan esencialmente de la información obtenida en entrevistas con los personajes involucrados en la experiencia que se quiere escribir. Por este motivo es de la mayor importancia identificar y ubicar a los actores principales, así como organizar el acceso a ellos. El proceso de entrevistas no es tan simple, aunque a primera vista lo parezca. La recreación de los hechos tal y como ocurrieron, así como el relato de las opiniones de los diversos actores y la racionalidad de sus acciones requieren de una buena dosis de confianza. Además la obtención de la información deseada a través de este método demanda concentración y habilidades particulares del entrevistador". Nava Campos, Gabriela. "Los estudios de caso en la enseñanza de gerencia pública: uso y preparación". pp. 106-107

procesamiento estadístico de las respuestas. Sin embargo, a pesar de que partimos de un plan general sobre los temas a encarar durante la entrevista, permitimos que los entrevistados durante la conversación, explicaran cada uno de los temas con la profundidad y el método que les fuese más atractivo, lo que facilitó la colaboración de los entrevistados, promoviendo un ambiente más cordial y generando una mayor autenticidad en la articulación de las respuestas.

En virtud de que se pretendió abarcar una serie de elementos relacionados con su funcionamiento, lo que buscamos fue observar las condiciones de los servicios públicos y en especial el papel que juega la evaluación dentro de la gestión municipal bajo una visión general partiendo de la percepción de los otorgantes de los servicios públicos. Por supuesto, esta situación dejó fuera la percepción de los ciudadanos y las organizaciones sociales. Así, fueron seis en total, el número de entrevistas que se realizaron en los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla. Tres, al personal directivo de los organismos descentralizados municipales que proporcionan los servicios de agua potable y drenaje. Igual número de entrevistas se realizaron entre el personal directivo, para los rubros de alumbrado público y recolección de basura, en virtud de que ambos servicios en los municipios es cuestión, están comprendidos en una misma dependencia.

Municipio	Nombre del Organismo	No. de entrevistas realizadas
Ecatepec	Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec de Morelos. S.A.P.A.S.E.	1
Naucalpan	Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento. O.A.P.A.S.	1
Tlalnepantla	Organismo Público Descentralizado Municipal. O.P.D.M	1
Ecatepec	Dirección General de Servicios Públicos	1
Naucalpan	Dirección General de Servicios Públicos	1
Tlalnepantla	Dirección General de Servicios Urbanos	1

* Los servidores públicos entrevistados, fueron en el Municipio de Ecatepec, el Ing. Salvador Ibarra Reyes, personal adscrito a la Dirección General del S.A.P.A.S.E., y el Ing. Jaime Barrera Vega, Subdirector Técnico de Programación, Planeación y Seguimiento de la Dirección General de Servicios Públicos; en el municipio de Naucalpan, el C. Carlos Daniel Iñiguez Ferrer, Secretario Particular del Director General del O.A.P.A.S., y el C. Alvaro Curiel Curiel, Director General de Servicios Públicos; finalmente, en el municipio de Tlalnepantla, el Ing. Daniel Arreola Alvarez, Director General del O.P.D.M., así como el C. Moisés Villa Rangel Subdirector de Alumbrado Público y Obras Viales de la Dirección General de Servicios Urbanos. A todos ellos, agradezco su disponibilidad y colaboración.

3.7.3 Reflexiones finales sobre los estudios de caso.

Por los cometidos de la tesis doctoral y el peso específico que decidimos dar a la parte empírica en nuestra investigación, consideramos no es posible obtener conclusiones contundentes respecto a los estudios de caso. Por ello, previo a la presentación de las conclusiones de nuestra investigación, deseamos exponer algunas reflexiones que recuperan elementos globales de la problemática analizada en dichos estudios.

El servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado es proporcionado en cada uno de los tres municipios por un Organismo Descentralizado. En el municipio de Ecatepec es el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec de Morelos S.A.P.A.S.E quien asume la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo, la administración, funcionamiento, conservación y operación de estos servicios. Sin embargo, es importante apuntar que en realidad, dicho organismo descentralizado, se encarga de proporcionar el 87% del servicio y el 13% restante, es atendido por nueve "sistemas independientes"³⁰⁵, cuya operación no es del todo eficiente, de ahí que el 6% de la población total del municipio (casi 100 mil personas) no cuente con el servicio a nivel domiciliario.

En el municipio de Naucalpan, es el Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento (O.A.P.A.S) quien determina las políticas, normas y criterios técnicos, a los que deberá sujetarse la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el municipio. Finalmente en el municipio de Tlalnepantla es el Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (O.P.D.M), a quien corresponde organizar y administrar el funcionamiento, conservación y operación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales.

La forma en que se decidió optar por esta forma de prestación del servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, en el caso de los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, según lo manifestaron los funcionarios entrevistados del S.A.P.A.S.E , O.A.P.A.S y el O.P.D.M., fue con la intención de prestar con eficiencia y calidad dichos servicios.

En el rubro de los servicios públicos de alumbrado público y recolección de basura domiciliaria, la prestación de dichos servicios la otorga directamente el gobierno municipal, a través de la Dirección General de Servicios Urbanos en el caso del municipio de Tlalnepantla. En tanto que, los gobiernos locales de Naucalpan y Ecatepec lo hacen a través de una Dirección General de Servicios Públicos.

³⁰⁵ Cfr. Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec, p. 38

En el caso del Municipio de Ecatepec, es importante mencionar que de las 1,700 toneladas de basura generadas diariamente, para su recolección se cuenta con 500 vehículos de distinto tonelaje de carga, de los cuáles el 20% son del servicio municipal y el 80% restante esta concesionado a organizaciones populares.³⁰⁶

Esta situación, como lo reconoce el propio gobierno municipal, ha ocasionado que el servicio de recolección sea irregular y no cubra la totalidad del municipio, originando que existan problemas ambientales y de salud, por la existencia de diversos lugares en donde se arroja basura en forma clandestina.

La forma en que se decidió optar por esta forma de prestación del servicio de alumbrado público y recolección de basura domiciliaria, en el caso del municipio de Ecatepec, según lo manifestó el funcionario entrevistado fue “por costumbre”. En tanto que en Naucalpan, el funcionario entrevistado, la justificó con base al “artículo 115 Constitucional”. Finalmente, en el municipio de Tlalnepantla, el funcionario entrevistado manifestó que la elección de esta forma de prestación, obedece a la “capacidad” del municipio para otorgar el servicio.

Como se puede observar, la respuesta del funcionario de Naucalpan es la única que denota un mejor conocimiento del marco normativo. En tanto que en la lógica del funcionario de Tlalnepantla, el gobierno municipal constituye una mejor opción *por tradición y eficiencia probada* frente a otros esquemas de prestación en dichos servicios. Respecto a la opinión vertida por el funcionario del municipio de Ecatepec, esta es a todas luces limitada y como lo pudimos constatar ubicada en un contexto en el que se desconocen otras alternativas para prestar dichos servicios.

Respecto a la identificación (jerarquización) de la problemática que afecta la prestación del servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, las respuestas de los funcionarios entrevistados en los municipios de Ecatepec y Tlalnepantla, coinciden en señalar en primer término la falta de recursos financieros. En tanto que, el funcionario del municipio de Naucalpan, ubica como principal problema a “la geografía municipal”, situación que hace evidente la existencia de “zonas altas” y de tipo rural en este municipio, donde la existencia de “población dispersa” es también un factor que perjudica la prestación de dichos servicios. Una situación similar, respecto a la jerarquización de la problemática en los servicios de alumbrado y recolección de basura, manifestaron los Directores Generales de Servicios Públicos de Ecatepec y Naucalpan, así como el Director General de Servicios Urbanos del municipio de Tlalnepantla, al situar coincidentemente en primer lugar la *falta de recursos* y en última posición *problemas de tipo administrativo y la falta de personal capacitado*.

En lo que corresponde a la cobertura de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como en el de recolección de basura, los funcionarios entrevistados manifestaron su percepción particular al respecto, la cual en ningún caso coincidió totalmente con los datos oficiales del INEGI, que se derivan de XII Censo General de

³⁰⁶ Consolidadora de Carga de Desechos Sólidos S.A. de C.V. (C.C.D.S), Unión de Recolectores, Pепенadotes de Basura, Transportistas de Materiales para la Construcción, Acarreo de materia prima, Productos Industriales, Productos Renovables y no Renovables “Lic Alfredo del Mazo V. (afiliadas a la CNC), Grupo Chiconautla (G. CH), Unión Obrero Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y la Unión de Recolectores de Basura del Estado de México A.C. (URBEM). Esta información se obtuvo de un documento interno de la Subdirección Técnica, de la Dirección General de Servicios Públicos en el municipio de Ecatepec.

Población y Vivienda. Esta situación, refleja, ciertamente por un lado, el interés (intencional) de los servidores públicos entrevistados por hacer notar un trabajo “eficiente”; sin embargo, también denota falta de claridad en la construcción y manejo de indicadores de cobertura y en especial, desconocimiento de las cifras a nivel macro que ofrece el INEGI al respecto.

El tema de los indicadores, es un rubro en el cual, queda mucho por comprender y hacer desde el punto de vista teórico y práctico a nivel municipal, prueba de ello lo es, que los funcionarios entrevistados tanto de los organismos operadores de agua, como los directores generales de servicios públicos en los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla afirmaron que sí existen indicadores de cobertura, sin embargo, al especificar el tipo de indicador, pudimos observar que no se incorporan criterios básicos como los establecidos por el INEGI para los rubros de agua potable (tomas domiciliaria dentro y fuera de la vivienda) y en el caso del servicio de drenaje y alcantarillado (conectado a la red pública, fosa séptica, etc).

La anterior situación, por ejemplo, ocasiona que en el municipio de Ecatepec, el indicador de cobertura en materia drenaje y alcantarillado se clasifique por “zonas afectadas por inundaciones” y “zonas exentas de este problema”. Asimismo, vale la pena citar, el caso del municipio de Tlalnepantla donde se hicieron evidentes las contradicciones y discrepancias en la información proporcionada por el Director General del O.P.D.M. durante la entrevista, al indicar dicho funcionario que en este municipio existe una cobertura del 100% en materia de agua potable, drenaje y alcantarillado, cuando los indicadores en el rubro de agua potable se dividen por “comunidades que cuentan con el servicio” y “comunidades que reciben el vital líquido por tandeo”; esto sin considerar, que existen comunidades, particularmente en la zona oriente del municipio³⁰⁷, en las que el agua potable se surte mediante carros cisterna tipo pipa.

Los indicadores de cobertura en el rubro de alumbrado público, según lo expresaron los funcionarios entrevistados, sí existen en los tres municipios. Sin embargo, estos son distintos en cada uno de ellos. En el municipio de Ecatepec, la Dirección General de Servicios Públicos, considera como indicador específico la unidad de medida “lámpara”, mientras que en Naucalpan, la dependencia en cuestión, considera como unidad de medición “el total de viviendas que cuentan con el servicio”. Finalmente, en el municipio de Tlalnepantla, la Dirección General de Servicios Urbanos, considera como indicador de cobertura “el total de comunidades que cuentan con el servicio de alumbrado público”.

A nuestro parecer, resultaría conveniente construir un indicador que pudiese combinar las variables: “total de luminarias” y “por comunidad”, lo que permitiría contar con un “inventario confiable” de la cobertura, que a la postre facilitaría el mantenimiento o sustitución de luminarias en cada comunidad (pueblo, colonia, fraccionamiento, unidad habitacional) del municipio.

La existencia de indicadores de cobertura en el rubro de recolección de basura domiciliaria, presenta en los tres municipios, una situación similar respecto al servicio de alumbrado público. Si bien es cierto, en los tres municipios existen indicadores, los

³⁰⁷ Un estudio interesante de la zona oriente del municipio de Tlalnepantla, desde la perspectiva de la sociología urbana, se puede encontrar en Martínez Granados, José G., “Problemática y perspectiva de crecimiento habitacional al popular en Tlalnepantla de Baz”.

mismos son sumamente heterogéneos; sin embargo, los más funcionales a nuestro parecer, son los del municipio de Naucalpan, que se dividen por: “población”, “total de viviendas” y “comunidades” que cuentan con el servicio de recolección de basura domiciliaria. Consideramos que el indicador por “ruta de camiones recolectores”, que es utilizado en el municipio de Ecatepec, puede resultar útil siempre y cuando se relacionen con alguna de las variables utilizadas en el municipio de Naucalpan.

En el caso del municipio de Tlalnepantla, creemos que los *reportes que elaboran las unidades de recolección de basura*, constituye más bien, un instrumento de control estadístico del volumen de basura recolectada, más que un indicador para fines de cobertura en dicho servicio. En términos generales, en los tres casos, consideramos hace falta complementar e incorporar en las construcción de *indicadores de cobertura*, la variable que identifique la frecuencia (periodicidad y horario) en cuanto a la cobertura del servicio de recolección de basura domiciliaria que se realiza a través de los camiones recolectores. Por lo que corresponde al porcentaje en que se cubrieron los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal 2000-200 y los programas de trabajo, la percepción de los funcionarios públicos entrevistados muestra un optimismo total en el caso del municipio de Tlalnepantla, donde se reportan al 100% los rubros de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como en materia de alumbrado público y recolección de basura domiciliaria.

Un poco más medurado, fue el funcionario entrevistado en el municipio de Naucalpan del O.A.P.A.S., quien reportó al 90% los objetivos alcanzados en materia de agua potable, drenaje y alcantarillado. Por su parte, el director general de servicios públicos en este municipio, consideró cubiertos al 100% los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal y los programas de trabajo correspondientes en los rubros de alumbrado público y recolección de basura. Sin embargo, a decir verdad, la anterior situación, no se cumplió, ya que por ejemplo, la meta de “contar con un relleno sanitario con las normas ecológicas y sanitarias vigentes”, sigue siendo hoy en día (enero de 2005) una acción que todavía no se concreta.

El tema de la calidad a *nivel discursivo*, constituyó un tópico muy socorrido por los gobiernos municipales de Ecatepec³⁰⁸, Naucalpan y Tlalnepantla, situación que se reflejó en los Planes de Desarrollo Municipal, para el periodo 2000-2003: Concretamente en materia de servicios públicos, el Plan de Desarrollo Municipal en Ecatepec, establece como el principal objetivo a nivel discursivo: **“Otorgar servicios públicos municipales de calidad total y ampliar su cobertura”**.

Por lo que corresponde al Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan, se consigna como objetivo prioritario: **“la optimización de cada uno de los servicios públicos, impulsando la cultura de la calidad total, utilizando la mejor tecnología para lograr mayor eficacia y oportunidad”**.

³⁰⁸ Para lograr el bienestar para la población de Ecatepec, el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, tiene como eje el cumplimiento de los siguientes objetivos: 1) Hacer de Ecatepec un Municipio seguro, que respete la dignidad de la persona humana y permita la convivencia armónica entre los ciudadanos; 2) Consolidar la democracia y el bien común a través de la participación ciudadana, fortaleciendo su relación con el gobierno municipal, para asegurar un mejor futuro; 3) Propiciar el desarrollo económico de manera sustentable y equitativa, que garantice igualdad de oportunidades educativas y de empleo para la población de Ecatepec; 4) Impulsar un desarrollo urbano sostenido y sustentable dirigido a mejorar las condiciones y calidad de vida de las familias; y 5) *Reestructurar y modernizar la administración pública y otorgar servicios públicos municipales bajo la filosofía de calidad total*, fomentando una actitud de valores morales y principios éticos, que garanticen la honestidad, la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos.

En el Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla, dentro del eje Rector Desarrollo Urbano sustentable, un objetivo específico es: **“Mejorar la calidad y cobertura de los servicios de barrido manual y recolección de basura**, antirrábico, bacheo, alumbrado público, balizamientos, parques y jardines y todos los relacionados con el mantenimiento de la infraestructura urbana municipal con miras a fortalecer la imagen y decoro de la ciudad de Tlalnepantla”.

La calidad y otra serie de atributos como la eficiencia y eficacia, aparecieron como intención y aspiración de los tres gobierno municipales en el plano discursivo, sin embargo, en las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos, destacan las respuestas de los directores funcionarios de los organismos operadores de agua en los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, quienes indicaron que para medir la calidad en el rubro de agua potable, drenaje y alcantarillado, los mecanismo empleados son: en el O.A.P.A.S. del municipio de Naucalpan: “controles de calidad y acciones de mejora continua que exige el Sistema de Gestión de Calidad ISO 9000, encuestas de calidad en el servicio a través de investigación en campo, siendo esta última la que también se emplea en el O.P.D.M. en el municipio de Tlalnepantla, también el marco de un Sistema de Gestión de Calidad ISO 9000.

En el caso del municipio de Ecatepec, llama la atención que las formas y mecanismos para evaluar y controlar la calidad en el servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, se utilicen *visitas domiciliarias por parte de los inspectores*, así como *sondeos de opinión que realizan los verificadores* adscritos al S.A.P.A.S.E. Esta situación, nos parece poco adecuada, toda vez que se cae en un esquema de *ser juez y parte*, y en consecuencia dicho mecanismo constituye una especie de auto evaluación poco confiable y carente de profesionalismo, debido al perfil del personal que realiza las encuestas y sondeos de opinión. Por lo anterior, creemos, resultaría conveniente, contratar los servicios de un “agente externo” para aplicar las encuestas de calidad en el servicio, como lo hacen los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla.

En el rubro de calidad en los servicios de alumbrado público y recolección de basura domiciliaria, con base en las respuestas de los funcionarios públicos entrevistados, se desprende que sólo los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla disponen de algún mecanismo para evaluar y controlar la calidad. Siendo la supervisión, el uso de bitácoras y las órdenes de trabajo las que emplean en la Dirección General de Servicios Públicos en el municipio de Naucalpan. En tanto que en el municipio de Tlalnepantla, se prefiere la supervisión e investigación en campo, así como la consulta a la población sobre la satisfacción del servicio. Finalmente, en el municipio de Ecatepec, la Dirección General de Servicios Públicos, no dispone de ningún mecanismo para evaluar y controlar la calidad en los servicios de alumbrado público y recolección de basura.

Acerca de la evaluación de los servicios públicos y en especial sobre la existencia de mecanismos para consultar y atender a la población con respecto del funcionamiento de los servicios en los organismos operadores del agua, los funcionarios entrevistados distinguieron en el caso de Naucalpan los siguientes tres mecanismos: 1) área administrativa de atención a usuarios, 2) buzón de quejas y sugerencias y 3) recorridos en campo. Por su parte, el funcionario del O.P.D.M. en Tlalnepantla mencionó sólo un área de “atención a usuarios”. Finalmente en el caso de funcionario entrevistado en el

S.A.P.A.S.E. de Ecatepec, no se mencionó la existencia de algún mecanismo para consultar a la población acerca del funcionamiento de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado.

En el punto anterior, nuevamente es importante mencionar, que la implantación del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9000, en el que están *involucrados y certificados* tanto el O.A.P.A.S y el O.P.D.M., en Naucalpan y Tlalnepantla respectivamente, les ha permitido *centrarse y preocuparse intensamente* por el usuario, a fin de atenderlo, entenderlo y satisfacerlo plenamente. La anterior situación, no se refleja en los rubros de los servicios públicos de alumbrado público y recolección de basura. Ya que, sólo el municipio de Tlalnepantla, según lo expresó el Director General de Servicios Urbanos (y la corroboración que pudimos realizar) el gobierno municipal dispone del Sistema de Atención Telefónica “Tlanetel” que opera como un “Call Center”, el cual permite consultar a la población y que ésta participe con respecto al funcionamiento de dichos rubros.³⁰⁹

En los caso de los municipio de Ecatepec y Naucalpan, los funcionarios responsables de las Direcciones Generales de Servicios Públicos que fueron entrevistados, no mencionaron (y de hecho no existen) mecanismos que cumplan la citada función de evaluación.

Un aspecto sumamente importante, que se desprende de las entrevistas realizadas, es el relativo al rubro de la “evaluación diagnóstica”. Ante la pregunta concreta a los funcionarios fue, ¿si al inicio de la gestión municipal 2000-2003 el S.A.P.A.S.E, el O.A.P.A.S y el O.P.D.M., respectivamente, habían realizado una evaluación para obtener un diagnóstico integral en los rubros de agua potable, drenaje y alcantarillado?. Las respuestas son, sin lugar a dudas, aleccionaras, pues sólo el S.A.P.A.S.E en el municipio de Ecatepec no realizó dicha evaluación diagnóstica, en tanto que el O.A.P.A.S y el O.P.D.M., en Naucalpan y Tlalnepantla respectivamente, si efectuaron dicha evaluación, participando en ella, el Director General del Organismo y mandos medios. Otro aspecto importante, de dicha respuesta, es que la citada evaluación se integró al Plan de Desarrollo Municipal correspondiente.

El anterior cuestionamiento, en el rubro de los servicios de alumbrado público y recolección de basura domiciliaria, arrojó lo siguiente: En los tres municipios al inicio de la gestión municipal 2000-2003, se realizó una *evaluación general*, para obtener un diagnóstico en dichos rubros y en esta participaron, en el caso de Ecatepec y Naucalpan, el Director General de Servicios Públicos y mandos medios. En tanto que en Tlalnepantla, lo hicieron el Director General de Servicios Urbanos, los subdirectores y los jefes de

³⁰⁹ “Todos los días salían cuadrillas de obreros a recorrer las calles del municipio de Tlalnepantla a la caza de baches, luminarias que no encendían, fugas de agua. Cuando encontraban una presa se detenían, revisaban, y si podían reparaban el defecto. En promedio, solucionaban un problema por día, asegurándose así su fuente de trabajo. Hoy las cosas parecen haber cambiado en este municipio. Ahora son los ciudadanos quienes avisan sobre fallas y problemas a un Centro de Atención Ciudadana que evalúa los reportes y envía una cuadrilla a realizar la reparación, pero con un criterio de planificación y uso racional del tiempo. En promedio, cada grupo realiza entre siete y ocho servicios diarios. Cuando el actual presidente municipal de Tlalnepantla, Rubén Mendoza, realizó su campaña electoral, entregaba imanes con los números de teléfono en donde se recibirían las llamadas con demandas de la ciudadanía y servicios de emergencia. Fue un sistema complicado al punto que no dio resultado: los ciudadanos no se acercaban al gobierno y viceversa. Mendoza se asesoró para encontrar otra solución y el resultado fue la creación del Centro de Atención Telefónica o Tlanetel, que trabaja con un Citizen Relationship Management (CRM), de la firma Clarify, y donde Gedas realizó la consultoría para la implantación del sistema. El resultado fue la instalación de un *call center* al que se accede con dos números telefónicos”. Garza-Cantú Chávez, Mariano, “Respuestas eficientes, casos municipales”, en, Revista Política Digital, México, Nexos, Año 1, Número 4, Junio 2002. p. 28.

Departamento. Desde nuestra óptica, consideramos que en los tres municipios, hizo falta haber ideado algún mecanismo para incorporar la opinión del personal operativo y de los usuarios, para detectar los principales problemas y deficiencias en los servicios, de tal suerte que la evaluación realizada tuviese *una visión más amplia y diferenciada por tipo de comunidad*.

Sin duda alguna, otro punto importante de la entrevista, fue el indagar acerca de las actividades de planeación en materia de agua potable, drenaje y alcantarillado, especialmente sobre la jerarquización de las partidas en la asignación presupuestal. Al respecto, la percepción de los funcionarios entrevistados del S.A.P.A.S.E, el O.A.P.A.S y el O.P.D.M indicaron, que en los tres municipios, el pago de nómina y la compra de combustible ocupó el primero y tercer lugar respectivamente.

Más diferenciadas, fueron otras respuestas de los funcionarios entrevistados, por ejemplo, en el caso de los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, el asunto correspondiente al mantenimiento del parque vehicular ocupó el cuarto lugar, en tanto que en Ecatepec este rubro se ubicó en segundo término, lo cual en este caso, puede reflejar, un desgaste y envejecimiento del parque vehicular y en consecuencia la necesidad de adquirir nuevas unidades.

Este último análisis en la asignación presupuestal, también se trasladó al rubro de los servicios de alumbrado público, donde las respuestas de los funcionarios entrevistados, fueron sumamente heterogéneas y con una jerarquización también diversa. Por ejemplo, en el caso del municipio de Tlalnepantla, se observa como *asuntos prioritarios* la compra de materiales y el mantenimiento al parque vehicular, relegando al tercer sitio el pago de nómina y a la cuarta posición la compra de combustible para los vehículos.

Una situación deferente, se observa en el municipio de Naucalpan, donde el primer lugar en la asignación presupuestal (desde la óptica del funcionario entrevistado) es el “pago de nómina”, seguido de la “compra de materiales”, “pago de combustible” y “mantenimiento al parque vehicular”. Finalmente en el municipio de Ecatepec, la percepción del funcionario entrevistado, jerarquizó en primer lugar la *compra de materiales*, seguido del *pago de nómina*, *compra de combustible* y por último el *mantenimiento al parque vehicular*.

En el rubro de recolección de basura domiciliaria, bajo la óptica de los funcionarios entrevistados, tanto en Ecatepec como en Naucalpan, el pago de nómina ocupa el primer lugar en la asignación presupuestal. Por otra parte, los funcionarios entrevistados en los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla coinciden en colocar en la tercera posición la *compra de combustible*, mientras que en Ecatepec, esta se coloca en el segundo lugar. Para el personal entrevistado en el municipio de Tlalnepantla, el pago de nómina ocupa el segundo lugar, mientras que en Naucalpan esta posición se reserva al mantenimiento del parque vehicular. Respecto a este último rubro, el funcionario entrevistado en el municipio Tlalnepantla le asigna el primer lugar y el de Ecatepec el tercer sitio.

Coincidentemente, los tres funcionarios entrevistados en el área de Servicios Públicos (rubro: recolección de basura domiciliaria), ubicaron en cuarto lugar a la compra de materiales. Es decir, se consideró que dicho elemento no resulta tan importante en

términos presupuestales. Sin embargo, esta situación, probablemente se modifique y adquiera importancia en la asignación presupuestal, ya que de cara al futuro para la separación de los residuos sólidos, será necesario adquirir contenedores y otro tipo de espacios y recipientes de distinto tamaño y material para separar los residuos orgánicos e inorgánicos.

En la pregunta sobre las capacidades (perfil deseable) que debe tener el personal directivo de los Organismos Descentralizados de Agua, los funcionarios entrevistados manifestaron en forma jerarquizada tres respuestas, las cuales fueron diferentes entre sí. Por ejemplo, el funcionario entrevistado del S.A.P.A.S.E. en Ecatepec, seleccionó en orden de importancia las siguientes características: 1) Conocimiento del Municipio, 2) Habilidades técnico – administrativas, y 3) Ética y Responsabilidad.

El funcionario del O.A.P.A.S. en Naucalpan, optó por: 1) Espíritu de servicio, 2) Ética y Responsabilidad, y 3) Habilidades técnico – administrativas. Finalmente el Director del O.P.D.M. en Tlalnepantla, la ordenó así: 1) Espíritu de servicio, 2) Conocimiento del Municipio, y 3) Ética y Responsabilidad.

El cuestionamiento anterior, aplicado a los funcionarios de las áreas de Servicios Públicos, arrojó los siguientes resultados: El Director General de Servicios Públicos en el municipio de Ecatepec, prefirió: 1) Conocimiento del Municipio, 2) Habilidades técnico – administrativas, y 3) Ética y Responsabilidad. Por su parte, el Director General de Servicios Públicos en el municipio de Naucalpan, los jerarquizó así: 1) Ética y Responsabilidad, 2) Espíritu de servicio, y 3) capacidad y Liderazgo. Finalmente, en el municipio de Tlalnepantla, el Director General de Servicios Urbanos, prefirió: 1) Espíritu de servicio, 2) Conocimiento del Municipio y 3) Habilidades técnico – administrativas.

Un último hallazgo, que se desprende de las entrevistas realizadas a los seis funcionarios públicos, tuvo que ver, con el cuestionamiento en torno a ¿qué área de conocimiento podría ayudar a mejorar el funcionamiento del S.A.P.A.S.E. en Ecatepec, el O.A.P.A.S. en Naucalpan y el O.P.D.M. en Tlalnepantla?. Al respecto, los funcionarios entrevistados en los municipios de Ecatepec y Tlalnepantla, coincidieron en colocar en primer lugar a “la organización de sistemas administrativos”. Sin embargo, difirieron en el orden asignado a las otras áreas de conocimiento. Así, para el funcionario de Ecatepec, en segundo lugar se ubican el *tema financiero y contable*, seguido de los conocimientos legales. En tanto, para el funcionario de Tlalnepantla, en orden de importancia se desplaza a la segunda posición “la planeación y programación” y en tercer sitio “la evaluación y el control”. Por su parte, el funcionario entrevistado en el O.A.P.A.S. de Naucalpan, jerarquizó dichas áreas de conocimiento de la siguiente forma: 1) Planeación y programación, 2) Organización de sistemas administrativos y 3) Evaluación y control.

En cuanto a los servicios de alumbrado público y recolección de basura domiciliaria, el funcionario de Ecatepec, optó por las áreas de conocimiento siguientes: 1) Financieras y contables, 2) Organización de sistemas administrativos, y 3) Planeación y programación.

En Naucalpan el Director General de Servicios Públicos, seleccionó las siguientes áreas de conocimiento: 1) Organización de sistemas administrativos, 2) capacitación en general y 3) Aspectos legales. Finalmente, el Director General de Servicios Urbanos en

Tlalnepantla jerarquizó las áreas de conocimiento así: 1) Capacitación en general, 2) Evaluación y control, y 3) Planeación y programación.

En términos generales, observamos que los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla las actividades de planeación durante la administración 2000-2003, tuvieron un perfil más flexible respecto a la del municipio de Ecatepec. Esto en virtud de que en ambos casos se incorporó el componente de la planeación estratégica. Por su parte el Gobierno municipal de Ecatepec, practicó un tipo de evaluación dentro del proceso de planeación, plasmada en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, que se distingue por los aspectos centrales siguientes: 1) Es descriptiva y destaca problemas de carácter muy general; 2) No se elaboró en exclusiva para el Plan, toda vez que la evaluación realizada en materia de servicios públicos fue retomada del Plan del Centro de Población Estratégico; 3) Las cifras relativas a los aspectos demográficos y en cuanto a cobertura de servicios, presentan diferencias significativas con las que aportan las dependencias como el INEGI.

Si bien es cierto, los diagnósticos que contienen los Planes de Desarrollo en los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla son muy generales y descriptivos, es de resaltar que en ambos casos se reconoce que el proceso de planeación para el desarrollo tiene mayores oportunidades de éxito si se acompaña de actividades experimentales e innovadoras; *por una vocación de prestar eficiente y eficazmente los servicios públicos.*

Es de hacer notar, que los diagnósticos elaborados por las tres administraciones locales plasmados en sus respectivos Planes Municipales de Desarrollo, son de carácter general y que en ninguna de ellas, se contempló la posibilidad de elaborar un “diagnóstico mínimo por comunidad”, lo cual se refleja incluso en la presentación de las demandas recogidas durante las campañas electorales, las cuales no son diferenciadas por tipo de comunidad. Situación similar se observa en el rubro del diagnóstico de la cobertura de los servicios públicos. En relación al apartado de *limpia y disposición de desechos*, la evaluación reconoce que la cobertura en recolección de basura se encuentra al 100%, aunque las colonias de la zona popular reciben el servicio de manera terciada.

Respecto al papel de la evaluación en cada uno de los gobiernos municipales es de resaltar lo siguiente: En el municipio de Tlalnepantla a nivel del Plan de Desarrollo Municipal, no se incluye como en los casos de Ecatepec y Naucalpan un esquema de evaluación para los objetivos y acciones plasmadas en dicho documento rector de la planeación municipal. No obstante, con el fin de llevar a cabo un mejor control del gasto, el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, decidió llevar a cabo un presupuesto por programas, cuyo propósito principal fue lograr eficientar la asignación de recursos. De lo anterior se desprende, que la evaluación, bajo la óptica de la administración municipal en Tlalnepantla se visualizó como un elemento de control interno, cuyo propósito fue dar seguimiento y fiscalizar las actividades, con el fin de detectar irregularidades y fortalecer los mecanismos y programas para la prevención de la corrupción.

Una situación similar se observa en el caso del municipio de Naucalpan, ya que el gobierno municipal, estableció un sistema integral de evaluación más orientado hacia la fiscalización y el control, esto es, como un elemento de apoyo para identificar los logros y avances de las acciones realizadas y no tanto como un elemento para coadyuvar a la

toma de decisiones del Presidente Municipal y su cabildo, sino más bien para respaldar la elaboración de los informes de gobierno y la Cuenta Pública.

En el caso del municipio de Ecatepec de Morelos, es importante mencionar que al nivel del Plan de Desarrollo Municipal, se incluyó a nivel discursivo (como intención) el desarrollo de un Sistema Municipal de Evaluación del Desempeño (SIME).

Sin embargo, lo cierto es, que dicho sistema no pudo concretar “el reto de una gestión más eficiente y orientada a la satisfacción de los requerimientos municipales”, mucho menos permitió definir las prioridades, asignar los recursos de acuerdo con esas prioridades, dar seguimiento a las decisiones adoptadas, monitorear la ejecución de los programas y proyectos estratégicos y, menos aun evaluar la calidad del desempeño público.

Anexo 1: Resultados tabulados de la investigación empírica.

Los cuadros que a continuación se presentan, ponen énfasis en las particularidades de cada municipio, al mismo tiempo que se realizan comparaciones que nos fue posible establecer entre los gobiernos municipales revisados.

Cuadro 1. Forma de prestación del servicio de agua potable

Municipio	a cargo del municipio	concesión a particular	organismo descentralizado	otra forma de prestación
Ecatepec de Morelos		X	X	
Naucalpan de Juárez			X	
Tlalnepantla de Baz			X	

Cuadro 2. Forma de prestación del servicio de drenaje y alcantarillado

Municipio	a cargo del municipio	concesión a particular	organismo descentralizado	otra forma de prestación
Ecatepec de Morelos			X	
Naucalpan de Juárez			X	
Tlalnepantla de Baz			X	

Cuadro 3. Forma de prestación del servicio de alumbrado público

Municipio	a cargo del municipio	concesión a particular	organismo descentralizado	otra forma de prestación
Ecatepec de Morelos	X			
Naucalpan de Juárez	X			
Tlalnepantla de Baz	X			

Cuadro 4. Forma de prestación del servicio de recolección de basura domiciliaria

Municipio	a cargo del municipio	concesión a particular	organismo descentralizado	otra forma de prestación
Ecatepec de Morelos	X	X		
Naucalpan de Juárez	X			
Tlalnepantla de Baz	X			

Cuadro 5. COBERTURA.
AGUA POTABLE
Jerarquización Horizontal, de la problemática que afecta la prestación del servicio

Municipio	Falta de Recursos financieros	Falta de Personal capacitado	Geografía municipal	Dispersión de la población	Problemas administrativos	otros
Ecatepec de Morelos	1	4	3	2	5	
Naucalpan de Juárez	3		1	5	4	2
Tlalnepantla de Baz	1	2	3	-	-	

Cuadro 6. COBERTURA.
DRENAJE Y ALCANTARILLADO
Jerarquización Horizontal, de la problemática que afecta la prestación del servicio

Municipio	Falta de Recursos financieros	Falta de Personal capacitado	Geografía municipal	Dispersión de la población	Problemas administrativos	otros
Ecatepec de Morelos	1	4	3	2	5	
Naucalpan de Juárez	3		1	5	4	2
Tlalnepantla de Baz	1	2	3	-	-	

**Cuadro 7. COBERTURA.
ALUMBRADO PUBLICO**
Jerarquización Horizontal, de la problemática que afecta la prestación del servicio

Municipio	Falta de Recursos financieros	Falta de Personal capacitado	Geografía municipal	Dispersión de la población	Problemas administrativos	otros
Ecatepec de Morelos	1	5	4	3	2	
Naucalpan de Juárez	1	5	3	4	2	
Tlalnepantla de Baz	1	-	2	-	-	

**Cuadro 8. COBERTURA.
RECOLECCION DE BASURA DOMICILIARIA**
Jerarquización Horizontal, de la problemática que afecta la prestación del servicio

Municipio	Falta de Recursos financieros	Falta de Personal capacitado	Geografía municipal	Dispersión de la población	Problemas administrativos	otros
Ecatepec de Morelos	1	3	2	4	5	
Naucalpan de Juárez	1	5	3	4	2	
Tlalnepantla de Baz	1	-	2	-	-	

Cuadro 9. COBERTURA EN SERVICIOS PUBLICOS.
(Percepción de los funcionarios públicos)

Municipio	Agua potable (%)	Drenaje y alcantarillado (%)	Alumbrado (%)	Recolección de basura domiciliaria (%)
Ecatepec de Morelos	93	90	90	90
Naucalpan de Juárez	98	92	100	100
Tlalnepantla de Baz	100	100	100	100

Cuadro 10. EXISTENCIA DE INDICADORES DE COBERTURA (AGUA POTABLE)

Municipio	SI	NO	especificación
Ecatepec de Morelos	X		- Por población - Por comunidad - Por zona de influencia
Naucalpan de Juárez	X		- Diferenciando asentamientos regulares e irregulares - Por servicios de tandeo - Por servicio diario
Tlalnepantla de Baz	X		- Total de comunidades que cuentan con el servicio - Por servicios de tandeo - Por servicio diario

Cuadro 11. EXISTENCIA DE INDICADORES DE COBERTURA (DRENAJE Y ALCANTARILLADO)

Municipio	SI	NO	especificación
Ecatepec de Morelos	X		- Por población - Diferenciado zonas afectadas por inundación
Naucalpan de Juárez	X		- Diferenciando asentamientos regulares e irregulares
Tlalnepantla de Baz	X		- Por comunidad

Cuadro 12. EXISTENCIA DE INDICADORES DE COBERTURA ALUMBRADO PUBLICO

Municipio	SI	NO	especificación
Ecatepec de Morelos	X		- Censo elaborado con la Compañía de Luz y Fuerza en el año 2002, donde se inventariaron 80 mil lámparas
Naucalpan de Juárez	X		- Total de viviendas que cuentan con el servicio
Tlalnepantla de Baz	X		- Total de comunidades que cuentan con el servicio

Cuadro 13. EXISTENCIA DE INDICADORES DE COBERTURA
RECOLECCION DE BASURA DOMICILIARIA

Municipio	SI	NO	especificación
Ecatepec de Morelos	X		- Rutas de camiones que recogen la basura en contenedores - Rutas de camiones particulares que recogen la basura en cada una de las comunidades del municipio
Naucalpan de Juárez	X		- Total de población que cuenta con el servicio - Total de viviendas que cuentan con el servicio - Total de comunidades que cuentan con el servicio
Tlalnepantla de Baz	X		- Reportes que elaboran las unidades recolectoras de basura

Cuadro 14. PORCENTAJE EN QUE SE HAN CUBIERTO LOS OBJETIVOS
DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y LOS PROGRAMAS DE TRABAJO.
(Percepción de los funcionarios públicos)

Municipio	Agua potable (%)	Drenaje y alcantarillado (%)	Alumbrado (%)	Recolección de basura domiciliaria (%)
Ecatepec de Morelos	90	90	70	60
Naucalpan de Juárez	90	90	100	100
Tlalnepantla de Baz	100	100	100	100

Cuadro 15. CALIDAD EN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO
Existencia de formas para controlar la calidad y forma en que operan

Municipio	SI	NO	especificación
Ecatepec de Morelos	X		- Visitas domiciliarias por parte de los inspectores - Sondeos de opinión que realizan los verificadores
Naucalpan de Juárez	X		- Controles de calidad y acciones de mejora continua que exige el sistema de gestión de calidad ISO 9000 - Encuestas de calidad en el servicio - Con investigación de campo
Tlalnepantla de Baz	X		- Con investigación de campo

Cuadro 16. CALIDAD EN EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO
Existencia de formas para controlar la calidad y forma en que operan

Municipio	SI	NO	especificación
Ecatepec de Morelos		X	-----
Naucalpan de Juárez	X		- Supervisión - Bitácoras - Ordenes de trabajo
Tlalnepantla de Baz	X		- Supervisión e investigación en campo a las reparaciones que realizan las cuadrillas. - Consultando a la población sobre la satisfacción en el servicio.

Cuadro 17. CALIDAD EN EL SERVICIO DE RECOLECCION DE BASURA DOMICILIARIA
Existencia de formas para controlar la calidad y forma en que operan

Municipio	SI	NO	especificación
Ecatepec de Morelos		X	-----
Naucalpan de Juárez	X		- Supervisión - Bitácoras - Ordenes de trabajo
Tlalnepantla de Baz	X		- Supervisión en campo - Reporte documental

Cuadro 18. EVALUACION DE LOS SERVICIOS
 Existencia de mecanismos para consultar a la población acerca del funcionamiento de los servicios en los Organismos Descentralizados del Agua

Municipio	SI	NO	especificación
Ecatepec de Morelos		X	-----
Naucalpan de Juárez	X		- Area administrativa de atención a usuarios - Buzones de quejas y sugerencias - Recorridos en campo
Tlalnepantla de Baz	X		- Area de atención a usuarios

Cuadro 19. EVALUACION DE LOS SERVICIOS
 Existencia de mecanismos para consultar a la población acerca del funcionamiento de los servicios de alumbrado público y recolección de basura domiciliaria

Municipio	SI	NO	especificación
Ecatepec de Morelos		X	-----
Naucalpan de Juárez		X	-----
Tlalnepantla de Baz	X		- Sistema de atención telefónica "Tlalnetel"

Cuadro 20. EVALUACION DE LOS SERVICIOS
Promedio mensual de Quejas y Peticiones que se reciben por servicio

Municipio	Agua potable		Drenaje y alcantarillado		Alumbrado		Recolección de basura domiciliaria	
	Q	P	Q	P	Q	P	Q	P
Ecatepec de Morelos	60	240	60	240	50	200	20	180
Naucalpan de Juárez	14	157	7	150	38	387	16	248
Tlalnepantla de Baz	5	120	3	120	2	35	5	70

Cuadro 21. EVALUACION/DIAGNOSTICO
¿Al inicio de la gestión 2000-2003, el Organismo Descentralizado del Agua, realizó una evaluación para obtener un diagnóstico integral en los rubros de agua potable, drenaje y alcantarillado?

Municipio	SI	NO	¿Quiénes participaron en la evaluación?	¿se integró dicha evaluación al Plan de Desarrollo Municipal?
Ecatepec de Morelos		X	-----	-----
Naucalpan de Juárez	X		- Director General del Organismo Descentralizado del Agua. - Mandos medios de la Dirección General del Organismo Descentralizado del Agua.	SI
Tlalnepantla de Baz	X		- Director General del Organismo Descentralizado del Agua. - Mandos medios de la Dirección General del Organismo Descentralizado del Agua.	SI

Cuadro 22. EVALUACION DE LOS SERVICIOS
 ¿Al inicio de la gestión municipal 2000-2003, se realizó una evaluación para obtener un diagnóstico integral acerca del funcionamiento de los servicios de alumbrado público y recolección de basura domiciliaria?

Municipio	SI	NO	¿Quiénes participaron en la evaluación?	¿se integró dicha evaluación al Plan de Desarrollo Municipal?
Ecatepec de Morelos	X		- Director General de Servicios Públicos - Mandos medios de la Dirección General de Servicios Públicos.	SI
Naucalpan de Juárez	X		- Director General de Servicios Públicos - Mandos medios de la Dirección General de Servicios Públicos.	SI
Tlalnepantla de Baz		X	- Director General de Servicios Urbanos - Subdirectores - Jefes de departamento	NO

Cuadro 23. PLANEACION.
AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO
 Jerarquización Horizontal, de los rubros en la asignación presupuestal
 (Percepción de los funcionarios públicos)

Municipio	Pago de nómina	materiales	combustible	Mantenimiento a parque vehicular	Evaluación y seguimiento
Ecatepec de Morelos	1	4	3	2	5
Naucalpan de Juárez	1	2	3	4	5
Tlalnepantla de Baz	1	2	3	4	5

**Cuadro 24. PLANEACION.
ALUMBRADO PUBLICO**
Jerarquización Horizontal, de los rubros en la asignación presupuestal
(Percepción de los funcionarios públicos)

Municipio	Pago de nómina	materiales	combustible	Mantenimiento a parque vehicular	Evaluación y seguimiento
Ecatepec de Morelos	2	1	3	4	5
Naucalpan de Juárez	1	2	3	4	5
Tlalnepantla de Baz	3	1	4	2	5

**Cuadro 25. PLANEACION.
RECOLECCION DE BASURA DOMICILIARIA**
Jerarquización Horizontal, de los rubros en la asignación presupuestal
(Percepción de los funcionarios públicos)

Municipio	Pago de nómina	materiales	combustible	Mantenimiento a parque vehicular	Evaluación y seguimiento
Ecatepec de Morelos	1	4	2	3	5
Naucalpan de Juárez	1	4	3	2	5
Tlalnepantla de Baz	2	4	3	1	5

**Cuadro 26. PERFIL DESEABLE EN EL PERSONAL DIRECTIVO DE LOS ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS DE AGUA**
Percepción de los funcionarios entrevistados, Jerarquización Horizontal

Municipio	Conocimiento del municipio	Experiencia administrativa	Capacidad de liderazgo	Habilidades técnico - administrativas	Ética y responsabilidad	Espíritu de servicio
Ecatepec de Morelos	1			2	3	
Naucalpan de Juárez				3	2	1
Tlalnepantla de Baz	2				3	1

Cuadro 27. PERFIL DESEABLE EN EL PERSONAL DIRECTIVO DE SERVICIOS PUBLICOS
Percepción de los funcionarios entrevistados, Jerarquización Horizontal

Municipio	Conocimiento del municipio	Experiencia administrativa	Capacidad de liderazgo	Habilidades técnico - administrativas	Ética y responsabilidad	Espíritu de servicio
Ecatepec de Morelos	1			2	3	
Naucalpan de Juárez			3		1	2
Tlalnepantla de Baz	2			3		1

Cuadro 28. AREAS DE CONOCIMIENTO QUE PODRIAN AYUDAR A MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE AGUA
(Percepción de los funcionarios entrevistados)

Municipio	legales	organización de sistemas administrativos	financieras y contables	capacitación en general	Planeación y programación	evaluación y control
Ecatepec de Morelos	3	1	2			
Naucalpan de Juárez		2			1	3
Tlalnepantla de Baz		1			2	3

Cuadro 29. AREAS DE CONOCIMIENTO QUE PODRIAN AYUDAR A MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL AREA DE SERVICIOS PUBLICOS
Percepción de los funcionarios entrevistados, Jerarquización Horizontal

Municipio	legales	organización de sistemas administrativos	financieras y contables	capacitación en general	Planeación y programación	evaluación y control
Ecatepec de Morelos		2	1		3	
Naucalpan de Juárez	3	1		2		
Tlalnepantla de Baz				1	3	2

Anexo 2: Instrumentos (formatos) para la recolección de datos.

CEDULA SOBRE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES
ALUMBRADO PÚBLICO Y RECOLECCIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS

MUNICIPIO:
NOMBRE DEL FUNCIONARIO:
PUESTO QUE DESEMPEÑA
TIEMPO EN EL PUESTO:
FORMACION EDUCATIVA:

REFERENCIAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

GENERALMENTE LAS FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES OBEDECEN A LA SIGUIENTE CLASIFICACION.

(1) SERVICIOS DE PRESTACION DIRECTA POR EL MUNICIPIO
(2) EN CONCESION A PARTICULAR
(3) SERVICIOS PRESTADOS A TRAVES DEL MUNICIPIO CON EL ESTADO O LA FEDERACION
(4) POR CONVENIO O ASOCIACION INTERMUNICIPAL
(5) POR MEDIO DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO
(6) A TRAVES DE EMPRESA PARAMUNICIPAL
(7) CREANDO UN FIDEICOMISO
(8) SERVICIOS PRESTADOS EN COLABORACION CON LA COMUNIDAD
(9) SERVICIOS BAJO OTRA FORMA DE PRESTACION

1.- CONSIDERANDO ESTA INFORMACION, CONTESTE LO SIGUIENTE:

SERVICIOS	FORMA DE PRESTACION	CRITERIO PARA ELEGIR LA FORMA DE PRESTACION
ALUMBRADO PUBLICO		
RECOLECCION DE BASURA		

2.- ¿SE CUENTA CON UN REGLAMENTO RECTOR PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO?

SERVICIOS	NO	SI	AÑO	LO CONSIDERA ADECUADO
ALUMBRADO PUBLICO				
RECOLECCION DE BASURA				

COBERTURA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

¿SABE USTED CUAL ES LA POBLACION TOTAL DEL MUNICIPIO? (NO)
(SI) PRECISAR: _____ INDICAR FUENTE: _____
¿SABE USTED CUANTAS COMUNIDADES INTEGRAN EL MUNICIPIO? (NO)
(SI) PRECISAR: _____ INDICAR FUENTE: _____
¿SABE USTED CUANTAS VIVIENDAS EXISTEN EN EL MUNICIPIO? (NO)
(SI) PRECISAR: _____ INDICAR FUENTE: _____

3.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA INDIQUE LOS PROBLEMAS QUE INCIDEN MAS EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS?

SERVICIOS	FALTA DE RECURSOS FINANCIEROS	FALTA DE PERSONAL CAPACITADO	LA GEOGRAFIA MUNICIPAL	LA DISPERSION D ELA POBLACION	PROBLEMAS ADMINIS-TRATIVOS	OTROS
ALUMBRADO PUBLICO						
RECOLECCION DE BASURA						

4.- INDIQUE EL % DE COBERTURA QUE PRESENTAN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

SERVICIOS	COBERTURA (%)
ALUMBRADO PUBLICO	
RECOLECCION DE BASURA	

5.- ¿EXISTEN INDICADORES DE COBERTURA PARA CADA UNO DE LOS SERVICIOS?

SERVICIOS	NO (PASAR A LA PREGUNTA 8)	SI	POR POBLACION	POR VIVIENDAS	POR COMUNIDAD	OTROS
ALUMBRADO PUBLICO						
RECOLECCION DE BASURA						

6.- ¿LOS CONSIDERA ADECUADOS? (SI) (NO)

7.- ¿ESTAN ACTUALIZADOS? (SI) (NO)

8.- CONSIDERANDO LOS OBJETIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2000-2003 Y LOS PROGRAMAS DE TRABAJO DE LAS AREAS ESPECIFIQUE:

- (A) EN QUE PORCENTAJE SE HAN CUBIERTO DICHS OBJETIVOS
- (B) SE HAN REQUIERIDO RECURSOS EXTRAS A LOS PRESUPUESTADOS AL INICIO DEL EJERCICIO
- (C) SI LOS SERVICIOS EN CUESTION SON RENTABLES

SERVICIOS	%	RECURSOS EXTRAS	SON RENTABLES
ALUMBRADO PUBLICO			
RECOLECCION DE BASURA			

CALIDAD EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

9.- ¿EXISTEN FORMAS PARA CONTROLAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS A CARGO DEL AYUNTAMIENTO?
(NO) (SI) ESPECIFICAR: _____

10.- ¿COMO SE DETERMINA LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES?

- A) POR INDICADORES O ESTANDARES
- B) POR CONSULTA A LA POBLACION
- C) CON INVESTIGACION DE CAMPO
- D) OTRO: _____

11.- ¿EL MUNICIPIO CUENTA CON ALGUN MECANISMO PERMANENTE DE CONSULTA A LA POBLACION PARA EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS?

SERVICIOS	NO (PASAR A PREGUNTA 12)	SI	ESPECIFIQUE
ALUMBRADO PUBLICO			
RECOLECCION DE BASURA			

12.- ¿EN PROMEDIO CUANTAS PETICIONES / QUEJAS SE RECIBEN MENSUALMENTE?

SERVICIOS	PROMEDIO MENSUAL		OBSERVACIONES
	P	Q	
ALUMBRADO PUBLICO			
RECOLECCION DE BASURA			

EVALUACION

13.- ¿AL INICIO DE LA GESTION MUNICIPAL 2000-2003, SE REALIZO UNA EVALUACION PARA OBTENER UN DIAGNOSTICO INTEGRAL EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS?

(SI) (NO) PASE A LA PREGUNTA 16

14.- ¿QUIÉNES PARTICIPARON EN DICHA EVALUACION?

- A) EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS PUBLICOS
- B) MANDOS MEDIOS DE LA DGSP
- C) PERSONAL OPERATIVO
- D) LA COMUNIDAD
- E) GRUPO CONSULTOR EXTERNO

F) OTROS: _____

15.- ¿LA EVALUACION SE INTEGRO AL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL? (SI) (NO)

16.- ¿QUÉ PORCENTAJE APROXIMADO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL GLOBAL SE DEDICA A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS?

- DEL 5%
- ENTRE 5 Y 10%
- ENTRE 10 Y 20%
- ENTRE 20 Y 30%
- ENTRE 30 Y 40%
- ENTRE 40 Y 50%
- ENTRE 50 Y 60%
- ENTRE 60 Y 70%
- N/S
- N/C

17.- ¿QUÉ SERVICIO ABSORBE EL MAYOR % DE RECURSOS ASIGNADOS AL AREA?

SERVICIO	% APROX.

18.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA INDIQUE LOS RUBROS QUE UTILIZAN MAYOR PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LA PRESTACION DEL SERVICIO?

SERVICIOS	PAGO DE NOMINA	MATERIALES	COMBUSTIBLE	MANTENIMIEN TO A PARQUE VEHICULAR	EVALUACION Y SEGUIMIENTO
ALUMBRADO PUBLICO					
RECOLECCION DE BASURA					

19.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA QUÉ TEMAS CONSIDERA FUNDAMENTALES PARA TENER UN MEJOR DESEMPEÑO EN LAS ACTIVIDADES QUE REALIZA EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS?

A) LEGALES	
B) FINANCIEROS	
C) TECNICOS	
D) ADMINISTRATIVOS	
E) POLITICOS	
F) SOCIALES	
G) OTROS	

ESPECIFIQUE: _____

20.- ¿EL PROBLEMA PRINCIPAL AL CUAL SE HA ENFRENTADO CON MAYOR FRECUENCIA ES DE ORIGEN?

A) FINANCIERO	
B) INSATISFACCION DE LA CIUDADANIA POR EL SERVICIO	
C) POLITICO	
D) CON EL GOBIERNO ESTATAL Y FEDERAL	
E) OTRO	

ESPECIFIQUE: _____

21.- ¿CUAL DE LAS SIGUIENTES PROPUESTAS CONSIDERA COMO LA MAS ADECUADA PARA REDUCIR EL PROBLEMA DE LA PREGUNTA ANTERIOR?

A) MAYORES RECURSOS FINANCIEROS	
B) AUTONOMIA EN LAS DECISIONES	
C) CAPACITACION AL PERSONAL DEL AREA	
D) DESBUROCRATIZACION EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	
E) PARTICIPACION CIUDADANA	
F) OTRA	

ESPECIFIQUE: _____

22.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA CUALES CONSIDERA USTED COMO LAS TRES CARACTERISTICAS QUE DEBE TENER UN FUNCIONARIO MUNICIPAL DE SU AREA?

CONOCIMIENTO DEL MUNICIPIO	
PARTICIPACION POLITICA	
EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA	
MILITANCIA PARTIDISTA	
CAPACIDAD DE LIDERAZGO	
HABILIDADES TECNICO ADMINISTRATIVAS	
ETICA Y RESPONSABILIDAD	
CULTURA GENERAL	
ESPIRITU DE SERVICIO	

23.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA INDIQUE TRES AREAS DE CONOCIMIENTO QUE PODRIAN AYUDAR A MEJORAR LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS?

LEGALES	
ORGANIZACIÓN DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	
FINANCIERAS Y CONTABLES	
CAPACITACION EN GENERAL	
ANALISIS Y NEGOCIACION POLITICA	
PLANEACION Y PROGRAMACION	
EVALUACION Y CONTROL	
DESARROLLO REGIONAL	

CEDULA SOBRE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES
AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO

MUNICIPIO:
NOMBRE DEL FUNCIONARIO:
PUESTO QUE DESEMPEÑA
TIEMPO EN EL PUESTO:
FORMACION EDUCATIVA:

REFERENCIAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

GENERALMENTE LAS FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES OBEDECEN A LA SIGUIENTE CLASIFICACION.

(10) SERVICIOS DE PRESTACION DIRECTA POR EL MUNICIPIO
(11) EN CONCESION A PARTICULAR
(12) SERVICIOS PRESTADOS A TRAVES DEL MUNICIPIO CON EL ESTADO O LA FEDERACION
(13) POR CONVENIO O ASOCIACION INTERMUNICIPAL
(14) POR MEDIO DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO
(15) A TRAVES DE EMPRESA PARAMUNICIPAL
(16) CREANDO UN FIDEICOMISO
(17) SERVICIOS PRESTADOS EN COLABORACION CON LA COMUNIDAD
(18) SERVICIOS BAJO OTRA FORMA DE PRESTACION

1.- CONSIDERANDO ESTA INFORMACION, CONTESTE LO SIGUIENTE:

SERVICIOS	FORMA DE PRESTACION	CRITERIO PARA ELEGIR LA FORMA DE PRESTACION
AGUA POTABLE		
DRENAJE Y ALCANTARILLADO		

2.- ¿SE CUENTA CON UN REGLAMENTO RECTOR PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO?

SERVICIOS	NO	SI	AÑO	LO CONSIDERA ADECUADO
AGUA POTABLE				
DRENAJE Y ALCANTARILLADO				

COBERTURA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

¿SABE USTED CUAL ES LA POBLACION TOTAL DEL MUNICIPIO? (NO)
(SI) PRECISAR: _____ INDICAR FUENTE: _____
¿SABE USTED CUANTAS COMUNIDADES INTEGRAN EL MUNICIPIO? (NO)
(SI) PRECISAR: _____ INDICAR FUENTE: _____
¿SABE USTED CUANTAS VIVIENDAS EXISTEN EN EL MUNICIPIO? (NO)
(SI) PRECISAR: _____ INDICAR FUENTE: _____

3.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA INDIQUE LOS PROBLEMAS QUE INCIDEN MAS EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS?

SERVICIOS	FALTA DE RECURSOS FINANCIEROS	FALTA DE PERSONAL CAPACITADO	LA GEOGRAFIA MUNICIPAL	LA DISPERSION DE LA POBLACION	PROBLEMAS ADMINIS-TRATIVOS	OTROS
AGUA POTABLE						
DRENAJE Y ALCANTARILLADO						

4.- INDIQUE EL % DE COBERTURA QUE PRESENTAN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

SERVICIOS	COBERTURA (%)
AGUA POTABLE	
DRENAJE Y ALCANTARILLADO	

5.- ¿EXISTEN INDICADORES DE COBERTURA PARA CADA UNO DE LOS SERVICIOS?

SERVICIOS	NO (PASAR A LA PREGUNTA 8)	SI	POR POBLACION	POR VIVIENDAS	POR COMUNIDAD	OTROS
AGUA POTABLE						
DRENAJE Y ALCANTARILLADO						

6.- ¿LOS CONSIDERA ADECUADOS? (SI) (NO)

7.- ¿ESTAN ACTUALIZADOS? (SI) (NO)

8.- CONSIDERANDO LOS OBJETIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2000-2003 Y LOS PROGRAMAS DE TRABAJO DE LAS AREAS ESPECIFIQUE:

- (D) EN QUE PORCENTAJE SE HAN CUBIERTO DICHS OBJETIVOS
- (E) SE HAN REQUIERIDO RECURSOS EXTRAS A LOS PRESUPUESTADOS AL INICIO DEL EJERCICIO
- (F) SI LOS SERVICIOS EN CUESTION SON RENTABLES

SERVICIOS	%	RECURSOS EXTRAS	SON RENTABLES
AGUA POTABLE			
DRENAJE Y ALCANTARILLADO			

CALIDAD EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

9.- ¿EXISTEN FORMAS PARA CONTROLAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS A CARGO DEL AYUNTAMIENTO?

(NO) (SI) ESPECIFICAR: _____

10.- ¿COMO SE DETERMINA LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES?

- A) POR INDICADORES O ESTANDARES
- B) POR CONSULTA A LA POBLACION
- C) CON INVESTIGACION DE CAMPO
- D) OTRO: _____

11.- ¿EL MUNICIPIO CUENTA CON ALGUN MECANISMO PERMANENTE DE CONSULTA A LA POBLACION PARA EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS?

SERVICIOS	NO (PASAR A PREGUNTA 12)	SI	ESPECIFIQUE
AGUA POTABLE			
DRENAJE Y ALCANTARILLADO			

12.- ¿EN PROMEDIO CUANTAS PETICIONES / QUEJAS SE RECIBEN MENSUALMENTE?

SERVICIOS	PROMEDIO MENSUAL		OBSERVACIONES
	P	Q	
AGUA POTABLE			
DRENAJE Y ALCANTARILLADO			

EVALUACION

13.- ¿AL INICIO DE LA GESTION MUNICIPAL 2000-2003, SE REALIZO UNA EVALUACION PARA OBTENER UN DIAGNOSTICO INTEGRAL EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS?

(SI) (NO) PASE A LA PREGUNTA 16

14.- ¿QUIÉNES PARTICIPARON EN DICHA EVALUACION?

- A) EL DIRECTOR GENERAL DEL ORGANISMO OPERADOR DEL AGUA
- B) MANDOS MEDIOS DEL ORGANISMO
- C) PERSONAL OPERATIVO
- D) LA COMUNIDAD
- E) GRUPO CONSULTOR EXTERNO

F) OTROS: _____

15.- ¿LA EVALUACION SE INTEGRO AL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL? (SI) (NO)

16.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA INDIQUE LOS RUBROS QUE UTILIZAN MAYOR PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LA PRESTACION DEL SERVICIO?

SERVICIOS	PAGO DE NOMINA	MATERIALES	COMBUSTIBLE	MANTENIMIENTO A PARQUE VEHICULAR
AGUA POTABLE				
DRENAJE Y ALCANTARILLADO				

17.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA QUÉ TEMAS CONSIDERA FUNDAMENTALES PARA TENER UN MEJOR DESEMPEÑO EN LAS ACTIVIDADES QUE REALIZA EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS?

A) LEGALES	
B) FINANCIEROS	
C) TECNICOS	
D) ADMINISTRATIVOS	
E) POLITICOS	
F) SOCIALES	
G) OTROS	

ESPECIFIQUE: _____

18.- ¿EL PROBLEMA PRINCIPAL AL CUAL SE HA ENFRENTADO CON MAYOR FRECUENCIA ES DE ORIGEN?

A) FINANCIERO	
B) INSATISFACCION DE LA CIUDADANIA POR EL SERVICIO	
C) POLITICO	
D) CON EL GOBIERNO ESTATAL Y FEDERAL	
E) OTRO	

ESPECIFIQUE: _____

19.- ¿CUAL DE LAS SIGUIENTES PROPUESTAS CONSIDERA COMO LA MAS ADECUADA PARA REDUCIR EL PROBLEMA DE LA PREGUNTA ANTERIOR?

A) MAYORES RECURSOS FINANCIEROS	
B) AUTONOMIA EN LAS DECISIONES	
C) CAPACITACION AL PERSONAL DEL AREA	
D) DESBUROCRATIZACION EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	
E) PARTICIPACION CIUDADANA	
F) OTRA	

ESPECIFIQUE: _____

20.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA CUALES CONSIDERA USTED COMO LAS TRES CARACTERISTICAS QUE DEBE TENER UN FUNCIONARIO MUNICIPAL DE SU AREA?

CONOCIMIENTO DEL MUNICIPIO	
PARTICIPACION POLITICA	
EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA	
MILITANCIA PARTIDISTA	
CAPACIDAD DE LIDERAZGO	
HABILIDADES TECNICO ADMINISTRATIVAS	
ETICA Y RESPONSABILIDAD	
CULTURA GENERAL	
ESPIRITU DE SERVICIO	

21.- ¿EN ORDEN DE IMPORTANCIA INDIQUE TRES AREAS DE CONOCIMIENTO QUE PODRIAN AYUDAR A MEJORAR LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS?

LEGALES	
ORGANIZACIÓN DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	
FINANCIERAS Y CONTABLES	
CAPACITACION EN GENERAL	
ANALISIS Y NEGOCIACION POLITICA	
PLANEACION Y PROGRAMACION	
EVALUACION Y CONTROL	
DESARROLLO REGIONAL	

Conclusiones.

A pesar de lo mucho que se ha dicho y publicado acerca de la importancia de los procesos evaluativos, aún es poco común encontrar en el espacio municipal, programas o políticas sociales que cuenten con un riguroso y sistemático proceso de evaluación incorporado a las actividades cotidianas de gestión y de toma de decisiones.

Se ha avanzado en construir conciencia sobre la importancia de la evaluación, sin embargo, ésta aún no ha logrado un papel significativo o estratégico dentro del ámbito municipal para el diseño e implementación de políticas, estrategias, programas o proyectos. En otras palabras, la evaluación se ha reconocido como importante, más no se ha convertido en un proceso indispensable que forme parte del proceso de gestión.

En el ámbito municipal, es imperativo realizar una serie de acciones y superar ciertas carencias que les permitan responder al nuevo rol de los gobiernos locales, entendidos como instancias favorecedoras de una dinámica de desarrollo integral, donde participen los diferentes agentes y sectores de la sociedad en su conjunto. En este contexto, las capacidades administrativas y el manejo de orientaciones adecuadas toman una gran relevancia. Por consiguiente, el papel de la evaluación se revela como fundamental en la *orientación y reorientación de actuaciones conjuntas*.

En las sociedades todo es prioritario: la ecología, los servicios públicos, la seguridad, el transporte, la salud, la educación, etc. No obstante, la determinación de la orientación de los asuntos a atender prioritariamente, corresponde a un punto fundamental dentro del proceso de planeación que orientará el accionar del gobierno: la evaluación.

Gran parte de las fallas en los gobiernos municipales se encuentran en este punto, y a pesar de la existencia de planes y ciertos procesos de planeación, los asuntos se trabajan como si existieran en una única visión y como si los problemas no hubiese que discutirlos puesto que son *hechos objetivos*. Por ello, se hace necesario identificar claramente los problemas, sus causas y efectos. Aún contando con un buen proceso de planeación, las opciones públicas altamente deseables y postuladas en planes suelen convertirse después de algún tiempo en sólo *buenas intenciones*.

Consideramos que como punto de partida del accionar de un gobierno municipal, la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (el cual recorre diversas etapas, desde la sistematización de la información, hasta antes de ser aprobado), debe ser problematizada, para identificar si las prioridades establecidas lo son tal, no sólo por el cabildo sino por los distintos actores sociales. Entonces el punto de partida puede ser una evaluación con fines de diagnóstico, que arroje un anteproyecto, que deber ser sometido a dicha problematización.

Como punto inicial, la planeación debe ser vista como el elemento que da sentido y coherencia a las actividades municipales y no como la presentación de intenciones que pueden quedarse sólo en el papel. Por lo tanto, es fundamental mejorar la práctica de la planeación, a partir de una nueva orientación, que tenga como premisa que los procesos de gestión se adapten a la realidad municipal y no a la inversa.

Lo anterior implica tener claro cuál es el ámbito de actuación del gobierno municipal. Considerando que dicho gobierno debe tener una perspectiva amplia, bajo la cual buscará actuar en diversos ámbitos de la vida social, política y económica del municipio, donde los servicios públicos, si bien son la parte más visible de su accionar, representan sólo una parte de un espectro más amplio, y en consecuencia deben estar circunscritos a una perspectiva de desarrollo integral.

Dentro de las actividades de la planeación municipal, están presentes una serie de elementos que interactúan entre sí, y que hacen de ésta un proceso dinámico que parte de un diagnóstico correspondiente a una situación inicial en la cual, las relaciones contextuales son relevantes. Se determinan así los escenarios posibles y se establecen los comportamientos de los agentes implicados, así como las tendencias previstas, con lo cual se determinan las acciones más adecuadas para obtener una situación futura, deseable y factible. Ello exige un permanente proceso de evaluación (medición y seguimiento) de las acciones emprendidas para garantizar la consecución de los objetivos establecidos.

Bajo esta perspectiva, se entiende que la evaluación y el control, son dos funciones que están estrechamente relacionadas dentro del proceso de planeación, representando ambas un conjunto de actividades con fines complementarios.

Así, en tanto la *evaluación* constituye un instrumento útil para identificar y sistematizar los elementos que ayuden a introducir los ajustes necesarios a las estrategia y líneas de acción que sustentan en términos generales al plan y a los programas que lo desagregan por temas estratégicos; permite además, valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan y los programas en un lapso determinado. El control, por su parte, contribuye a vigilar internamente que la ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y los programas.

La importancia de ambos elementos radica en hacer un seguimiento y vigilancia que indique, a través de criterios evaluatorios complementarios, si se está llegando a los resultados previstos. No es lo mismo obtener resultados sin limitantes de tipo financiero, que la exigencia de llegar a ellos con un nivel acotado de recursos. Aquí se habría incorporado un criterio de evaluación como la eficiencia.

La gestión municipal se ha caracterizado por un amplio divorcio entre las actividades de planeación, ejecución y evaluación. Esto se debe en buena medida, ya lo mencionamos, a que los gobiernos municipales generan sus planes de desarrollo municipal, más como una imposición que como un documento útil y necesario para orientar las capacidades administrativas, de gestión y gobierno.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión es preciso que el gobierno tenga saneados los planos fiscal y financiero, y ser competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la incorporación de la evaluación en los procesos de gobierno.

En los gobiernos municipales, la función de evaluación constituye una pieza clave para que los ciudadanos tengan confianza en sus instituciones. La evaluación, aplicada con criterio, objetivos y procedimientos institucionales, contribuye a que el desempeño del gobierno sea más constructivo. Es por ello, un instrumento central para que los gobiernos municipales, se desarrollen como organizaciones abiertas, inteligentes y capaces de responder con eficacia a las peticiones de la sociedad.

La evaluación representa un instrumento de singular importancia en el desempeño gubernamental, dado que permite prevenir, mejorar y corregir las situaciones que son irregulares, dado que provocan altos costos públicos que impactan en la vida productiva de la sociedad y los ciudadanos.

Concebimos a la evaluación, como *un modo de razonamiento*, cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean éstos previstos o no, y donde existen diferencias o valores para determinar lo positivo o negativo de las acciones a tomar. Por ello, desde nuestra perspectiva la evaluación, no ocupa una posición exclusiva en el ciclo de la planeación, puesto que para resultar totalmente útil, oportuna y eficaz, debe considerarse tanto en las etapas iniciales como en el curso de la ejecución y conclusión de las actividades del gobierno.

En una visión amplia y positiva de la evaluación, la ubicamos alejada de aquella perspectiva que la concibe casi exclusivamente como un elemento de control, ya que esta postura sólo debilita los esfuerzos por mejorar el accionar de los gobiernos municipales. Insistir en un enfoque que use la evaluación sólo como instrumento de control destinado a perseguir las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos y considerarla como la revisión simple y predeterminada entre lo que se propone y lo conseguido (relación lineal de insumos y resultados), estimulará la desconfianza sobre su utilidad, al mismo tiempo que impedirá visualizarla de acuerdo con la participación de los grupos ciudadanos.

Lo anterior, reiteramos, significa que la evaluación no debe ser concebida sólo como un acto o proceso de verificación y medición de *metas*, ubicándola como añadidura del control, ya que dicho enfoque debilitará los esfuerzos por transformar la dinámica del desarrollo municipal. Lo que se requiere es visualizarla como un insumo, para iniciar la fase de ejecución.

Se trata, de que a través de la evaluación, se pueda diagnosticar con el mayor número de elementos posibles, en dónde estamos, de tal suerte que con el proceso de investigación evaluativa sea posible *“disminuir corazonadas”, “buenas intenciones”, “dispendio, improvisación” y “ocurrencias”* en el quehacer gubernamental. Creemos que *lo realmente fundamental, es la utilización de los resultados de la evaluación*, aspecto que ha cobrado cada vez mayor importancia en las discusiones que se han sostenido recientemente en esta materia.

La evaluación del futuro estará destinada, más que a controlar y a castigar, a *permitir un aprendizaje* a partir de errores, omisiones y dificultades encontradas en la ejecución de las políticas y programas. Este trabajo necesita ser desarrollado por los evaluadores, con los actores directamente involucrados y, en particular, con los grupos beneficiarios.

Si bien un tema en común dentro de las actividades de evaluación y control ha sido el aumento de la participación bajo una gama más amplia de partes en la evaluación, los esfuerzos reales que se han desplegado para lograrlo han sido limitados.

A juicio nuestro, el principio rector de la planeación, debe ser el de partir de los intereses y necesidades de la comunidad para intervenir en ella, con la participación directa de la población. Esta acción implica un viraje radical en la planeación, ejecución y evaluación, donde la dinámica se traduce en un labor más formal que burocrática y lleva implícitos procesos de concertación en los planes, programas y proyectos entre la administración pública y las comunidades, superando la imposición al convertir al público pasivo en actores públicos generadores de su propio desarrollo.

Una administración municipal que planea, ejecuta y evalúa con la comunidad, garantiza no sólo la asignación de recursos en necesidades públicas prioritarias, sino que aumenta la confianza de los ciudadanos en el gobierno. En resumidas cuentas, la unidad de interacción de la sociedad con los órganos públicos es la comunidad, con sus características propias y problemas socioeconómicos particulares que requieren tratamientos especiales, a través de la evaluación compartida entre la comunidad, por medio de sus legítimos representantes y las autoridades, aunando esfuerzos para lograr los objetivos propuestos.

De esta manera, la comunidad deja de ser objeto y pasa a ser sujeto de desarrollo, superando la tradicional participación que suele estar restringida a la elección de sus gobernantes. El desarrollo, por supuesto es entendido como el incremento permanente del bienestar público, el cual no puede generarse si no hay democracia, pues es el único sistema político que instaura sistemáticamente lo público, es decir, que el Estado no puede ser *propiedad privada* del gobernante en turno ni de sus funcionarios, pues los recursos del estado son públicos, y lo público sólo puede ser correctamente decidido por el conjunto de la población mediante mecanismos de participación y *deliberación pública* establecidos por la comunidad y el gobierno municipal.

La participación de la comunidad en la evaluación de los planes, programas y proyectos, es un principio de *transparencia* administrativa, el cual debe servir de norma, justamente en momentos en que la corrupción se ha convertido en un problema público recurrente que afecta la confianza y credibilidad de los gobiernos.

No obstante, las actividades de evaluación no deben quedar acotadas solamente en realizar revisiones periódicas que permitan controlar el ejercicio de los recursos, también se precisa el proveer oportunamente información a los administradores públicos municipales y a las diversas instancias administrativas estatales, sobre la realidad de su planeación, su ejecución y estado actual, con el fin de que se generen los ajustes pertinentes sobre las políticas y acciones de gobierno.

Lo reflexionado invita a tomar la participación de la comunidad como elemento determinante, más no exclusivo, de la dinámica gubernamental, siendo las aspiraciones y demandas (problemática particular) de cada comunidad, la materia prima para que los representantes sociales y autoridades compartan gestión y decisión, mediante el diálogo y acuerdos necesarios, a fin garantizar el logro de las metas establecidas.

Lo importante es construir una participación de la comunidad que vaya más allá de la acción de aportar fuerza de trabajo para la construcción de obras públicas, motivando su incorporación en la toma de decisiones mediante la experiencia de construir y transformar su entorno con una participación directa y personalizada, que supere cualquier sistema informal y anónimo. Se trata en suma, de revalorar la importancia de la participación social, y una estrategia válida y factible es la organización de cada comunidad afrontando el desarrollo a través de *la planeación y la evaluación como proceso social*.

Habiendo existido el mejor esfuerzo de planeación la mejor formulación de una política pública, no garantiza su ejecución final, de hecho muchos proyectos públicos altamente deseables suelen convertirse después de meses o años de esfuerzo en fracasos o recuerdos sólo de intención.

Cierto es, que la gestión municipal implica procesos administrativos integrales, dentro de los cuales las actividad de evaluación se ha considerado la fase final y la que inicia los nuevos ciclos de planeación al registrar resultados, desviaciones y causas y variables de las mismas. Debe con ello quedar muy claro que las actividades de evaluación recorren todo el proceso administrativo y, por tanto podríamos considerar que los objetivos de un sistema de evaluación municipal son esencialmente: 1) Incorporar la participación de las partes interesadas; 2) ayudar a llevar a cabo los objetivos del Ayuntamiento, a través de identificar las variables de evaluación y control; 3) desarrollar buenos planes en el corto plazo, conformando con ello estándares claros para el seguimiento de las tareas que desarrolla el Ayuntamiento; 4) registrar el grado de cumplimiento real de los planes a largo plazo mediante el análisis del conjunto de variables de control; y 5) diagnosticar las desviaciones, a efecto de reorientar la toma inmediata de las decisiones.

Sabemos de las limitantes culturales y de los obstáculos para implementar una evaluación integral y participativa con los criterios que aquí se han delineado. Naturalmente para que un sistema como el descrito, se pueda construir debe haber interés y voluntad política, pues sólo cuando las autoridades gubernamentales entiendan correctamente el rol de la evaluación y su significación estratégica, se podrá avanzar hacia crear una verdadera *política de evaluación* e incluso ir más allá, hacia la ruta de la institucionalización de las actividades de evaluación.

El reto corresponde a contar con mecanismos bajo los cuales resulte factible recuperar la dinámica social y la de los procesos bajo los cuáles se está trabajando para alcanzar objetivos sociales. Estos procesos deber ser visualizados bajo la óptica de si se está avanzando a los objetivos buscados, pero también si estos últimos son todavía los prioritarios y deseables. Además nuestro juicio debe establecerse bajo *distintos criterios* como son el de la eficiencia, calidad, oportunidad, cobertura, y focalización adecuada de beneficiarios, entre otros.

Por consiguiente debemos incorporar un sistema amplio de evaluación y seguimiento de las políticas y planes de gobierno centrados en lo fundamental y dónde el juicio de actuación surja de parámetros y valores bien definidos con una amplia participación social. Nuestra intención en este trabajo de investigación es contribuir al mejoramiento de los sistemas de evaluación en el ámbito municipal, esperando en algún momento llegar a construir referentes amplios en este sentido.

Muchos planes, políticas o programas pueden no estar produciendo el efecto deseado o bien el efecto puede producirse fuera de la misma acción pública reflejando la poca utilidad de la misma. También puede señalarse que hay objetivos secundarios que debilitan la posibilidad de alcanzar los fines primarios.

Como se aprecia la evaluación abarca múltiples aspectos, por lo que si realmente queremos reflejar el significado que tuvo, tiene y tendrá la acción de gobierno, sus implicaciones, impactos positivos y negativos, y sobre todo la efectividad debemos evaluar *por múltiples consideraciones*.

El término *evaluación*, ha sido utilizado indistintamente para explicar determinados tipos de actividades de la preparación, toma de decisiones y valoración de sus consecuencias. Así, las posiciones tienen que ver, desde el acto de analizar el mejor camino para la toma de una decisión, hasta equipararlo completamente con el mismo proceso de decisión. En muchos casos, se menciona que la evaluación es la herramienta principal para formular y aplicar una política, ya que con la evaluación es posible realizar su análisis contemplando el efecto y justificación de las acciones involucradas para que ésta se realice en la práctica, o por otro lado, estudie su impacto una vez ejecutada.

Frecuentemente se adopta también a la evaluación como una etapa del proceso de decisión en que se valoran los logros alcanzados a fin de retroalimentar el proceso de decisión posterior. Por ello, una primera distinción obedece a considerarla como proceso paralelo o como una etapa de la decisión. Aquí, se argumenta a favor de la primera posición. Algunos autores consideran la evaluación como uno de los aspectos centrales de interés en el análisis de política, precisamente para enfatizar la necesidad de estudiar con profundidad la forma cómo se originan, formulan y aplican las políticas públicas. En este sentido, la evaluación forma parte del propio análisis de política, dado que implica un proceso de encontrar las soluciones más adecuadas para los problemas a los que responde una política, o también para explicar lo que estuvo mal al haberla aplicado, a fin de corregir y modificar el curso de sus nuevas acciones. Sin embargo, esto no impide contemplar la dificultad que para sus componentes ha presentado definir el análisis de políticas.³¹⁰

³¹⁰ Por ejemplo, A. Wildawsky, al enfatizar los problemas para su precisión, argumenta que dicho análisis tiene entre sus características la de ser: descriptivo, prescriptivo, selectivo, objetivo, argumentativo y retrospectivo, pero también al mismo tiempo, prospectivo, subjetivo, creativo y formativo. Wildawsky afirma que algunas de esas características se contraponen entre sí en la realidad, por lo que no existe una sola definición de análisis de política. Su definición para él, depende del enfoque, disciplina o de las expectativas que de ella se tengan. Por otro lado, Hugo Hecho, para concebir el análisis de política, parte de la definición de política, considerando a ésta como un curso de acción que se establece para alcanzar un determinado objetivo o intención. En este sentido considera al análisis como una arena de decisiones en las que es necesario efectuar una selección de alternativas. Además, considera que el desenvolvimiento del análisis de política tuvo en principio tres direcciones principales: 1) la que se generó por el uso de los análisis comparativos entre políticas, con un enfoque más pragmático; 2) la que se derivó desde el estudio del proceso para formular la decisión, sobre todo con base en el modelo racional de decisión; y 3) la que comprendió los insumos de otras disciplinas que también se han ocupado de la elaboración de las políticas. Todas estas definiciones han tenido como común denominador responder a la pregunta: ¿cómo los gobiernos hacen lo que están realizando?, que en términos generales se relaciona con el proceso de decisión y, en consecuencia, con el de evaluación.

El proceso de tomar acciones con base en la experiencia y las alternativas que se presentan para su desarrollo en el ambiente, se lleva a cabo mediante la evaluación. El proceso de decisión se origina bajo una situación particular que experimenta el sistema de decisión: una necesidad no completa o sobre satisfecha, es decir un problema. Para dicha decisión, es necesario delimitar y categorizar los niveles, elementos y tamaño del problema. De la buena percepción de éste, se obtendrá una respuesta más adecuada para cubrir la necesidad que origina el problema.

La fundamentación que para ello puede ofrecer el análisis de política, es sustancial para entender los mecanismos utilizados en la confluencia de intereses, así como para generar información que apoye el análisis profundo. En este sentido, la evaluación como análisis de política juega un papel fundamental en el proceso de decisión, no obstante que confronta el diseño y argumentos de los instrumentos tradicionales de planeación.

El proceso de decisión en general bajo la perspectiva racional, se establece en forma particular por cada decidor, de acuerdo con sus juicios de valor, evidencias y preferencias particulares. Con frecuencia, dicho proceso no ofrece la posibilidad de enfrentar el problema considerando toda su complejidad, sin embargo, la lógica racional ayuda a percibir los juicios más relevantes tomando en cuenta tres elementos para la decisión: objetivos, recursos o medios y limitaciones. Es aquí en donde las técnicas de evaluación entran en juego bajo esa perspectiva, por lo que *el concepto de evaluación*, en términos generales, *se define como un proceso paralelo que acompaña y auxilia al propio proceso de decisión.*

La evaluación concebida así, toma gran parte en este proceso. Primero, cuando decide cuál de las opciones de reacción es la mejor, en este caso, se efectúa una evaluación que precede a la decisión. Segundo, cuando verifica que la reacción está dando el resultado deseado, la evaluación se realiza durante la acción. Finalmente, cuando estudia el efecto que la reacción tuvo en el medio ambiente y si éste logró determinar las condiciones perseguidas. De acuerdo con esto, la evaluación gira en torno a la decisión; se recurre a ella en el momento que es necesario recapacitar acerca de la acción y el ambiente, es decir, mediante la relación que permite al individuo adaptarse a los efectos de dicho ambiente.

Uno de los puntos básicos en el actuar cotidiano de los gobiernos locales es el relativo a la evaluación. Para no considerarla como la revisión simple y predeterminada entre lo que se propone y lo que se obtiene, la evaluación debe ser visualizada de acuerdo con la participación de los grupos ciudadanos. La visión esencialmente gubernamental no es suficiente para valorar lo realizado. En el ámbito municipal, la evaluación constituye un espacio idóneo para amalgamar la participación del gobierno y de los grupos que serán beneficiado o afectados con determinadas políticas. Así entendida, la evaluación implicaría considerar los impactos de las acciones públicas, la insuficiencia de las mismas o bien, las deficiencias posibles. Ninguna acción pública se cumple sin restricciones y costos adicionales. Destacarlas es parte de la tarea de la evaluación. La evaluación tiene que efectuarse por etapas, no de acuerdo con los procesos amplios y de conjunto de las políticas. Hay que relacionar criterios con acciones para determinar consistencias o incongruencias.

Así, la categoría *procesos* puede asociarse a cuestiones de legalidad en términos del cumplimiento de las normas que autorizan o prohíben acciones. La categoría *costos*, tiene que relacionarse con insumos. La categoría *beneficios* debe vincularse con los valores de equidad o la falta de ellos. De este modo, la evaluación debe ir al fondo de la acción pública y no incurrir en un ejercicio que omite los criterios de impacto.

Si la evaluación no consigue focalizar los impactos de la acción pública, es imposible valorar la efectividad de lo realizado. Lo importante en la evaluación es que genera un cúmulo de conocimiento relevante, nacido de situaciones reales. Este es un elemento clave para ubicar el éxito, las fallas o el fracaso de las políticas. La evaluación constituye un medio formidable de aprendizaje, ya que durante su proceso se obtienen experiencias a considerar en cuanto a los aciertos y errores.

Epílogo: Perspectivas para la evaluación en la gestión de los gobiernos locales.

La evaluación en el ámbito municipal encuentra un espacio propicio para integrar la opinión de quienes participan en la aplicación de las políticas. Conseguir que las actividades de evaluación sea un proceso abierto y plural para conocer acuerdos y desacuerdos, la enriquece como práctica institucional. Por ello, la evaluación es un medio para identificar la eficacia de los indicadores de medición, la aplicación de criterios de implementación; también permite conocer la ambigüedad de lo realizado a la vez que facilita el análisis institucional de las acciones públicas.

Así, la evaluación como técnica al servicio de los gobiernos municipales, permite que estos reconozcan aciertos y debilidades, en tanto que como ejercicio incluyente y abierto para y con la sociedad, les permite obtener mayor legitimidad y objetividad.

Entre algunos aspectos que podrían coadyuvar a mejorar los procesos de evaluación en el ámbito municipal destacan los siguientes:

1) Mejorar los procesos de planeación.

Para que el plan municipal no caiga en los errores de los planes nacionales es necesario enfocarlo de otra manera. Por eso, en vez de elaborar planes que la realidad va a refutar y a desprestigiar, será mejor pensar en planes que sean orientadores de la actividad de la sociedad municipal y no planes que intenten en vano adivinar qué es lo que va a pasar en el año primero, segundo y tercero del periodo de gobierno municipal.

Un plan municipal debe ser un conjunto de principios orientadores de la actividad de la comunidad, más que un calendario de actividades jerarquizadas, aunque el calendario sea necesario para programar y presupuestar. Este conjunto de principios orientadores o rectores de la vida social deben conformar una filosofía, que surgirá de las relaciones entre el gobierno y la comunidad participativa, pero también de la tarea educativa del gobierno municipal. Así como un plan puede servir para dar falsas esperanzas a la sociedad, así también puede servir para educarla, es decir, para conducirla hacia modos de vidas mejores.

Para lograr lo anterior, resultaría conveniente que los gobiernos municipales orientaran su actuación en materia de planeación tomando en cuenta los siguientes principios orientadores:

a) El principio de la democracia participativa: cada día es más difícil y contraproducente imponer políticas “desde arriba”. Las autoridades municipales tienen que perfeccionar los mecanismos para que su comunidad participe en la formación de prioridades, esto es en la elaboración del diagnóstico.

b) El principio de desarrollo integral: no podemos seguir gastando nuestros escasos recursos en proyectos y actividades desvinculados unos de otros. Tenemos que pensar

en proyectos y actividades que se apoyen y complementen unas en las otras, para poder generar efectos de desarrollo integral. En este aspecto, la evaluación es sumamente importante, pensemos tan sólo en la necesidad de contar con un diagnóstico que pueda focalizar problemas de falta de agua potable en determinadas colonias, en las que a su vez se detectan, problemas de salud en la población infantil. Como consecuencia, habría que instrumentar acciones para corregir el problema del agua, pero también acciones en materia de salud.

c) El principio del desarrollo sustentable: la destrucción de la naturaleza, del territorio y del medio ambiente constituye un tema poco relevante en la agenda de los gobiernos municipales. Si el territorio natural del municipio se deteriora éste también. Por ello, es urgente rehacer el territorio mediante el desarrollo sustentable de actividades variadas, diversificadas, interconectadas entre sí.

Con estos y otros principios rectores u orientadores de la actividad social del municipio, el plan municipal de desarrollo puede convertirse en un medio para educar e inducir modos de vida sociales que eleven el bienestar de la comunidad. Los planes para crear espejismos y para prometer la administración de la abundancia ya no funcionan. Nadie les cree. Son contraproducentes para las autoridades municipales y para sus partidos políticos.

2) Promover la participación ciudadana.

Para la vida municipal es fundamental promover la participación ciudadana en las tareas del gobierno. La noción de la participación toma como base al individuo, a los grupos, comunidades social y económicamente vulnerables; tiende a la incorporación de soluciones eficaces que fundadas en un sistema y acciones programadas, concretiza actividades promocionales, preventivas, correctivas o rehabilitatorias, dirigidas a elevar el nivel de vida de la población, evitando que existan factores generadores de marginalidad.

Entre los beneficios y propósitos más significativos que lleva consigo la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, conviene destacar como primer punto que, con la participación se refuerzan los vínculos de convivencia entre la sociedad y el gobierno, ya que el trabajo conjunto entre los vecinos y las autoridades estrecha la confianza de la población que al informar respecto a sus necesidades, demandas y sugerencias a las instancias de gobierno correspondiente permite que estas actúen y den soluciones a sus peticiones en base a un conocimiento real del entorno social.

En este orden de ideas, y de manera puntual, se puede decir que los *incentivos*³¹¹ que trae consigo la participación ciudadana son: Propiciar un sistema de comunicación permanente entre las instituciones del gobierno y la población en general; constituirse en el punto de partida para propiciar la apertura en las decisiones públicas; fomentar el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos; proporcionar en los ciudadanos un sentido de dignidad y valor; constituirse en una

³¹¹ Véase Aguilar Rodríguez, David, La participación ciudadana en el ámbito municipal –una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones publicas.

metodología importante para promover el desarrollo socio-económico de las comunidades; posibilitar que las obras necesitadas, solicitadas y realizadas por la gente, sean utilizadas y conservadas por ella misma; propiciar una actitud de cambio, e interés de la población en los asuntos de orden colectivo; fomentar la organización, cohesión y solidaridad entre los habitantes de una misma comunidad; favorecer la expresión pública, creando nuevos mecanismos, canales e instrumentos a través de los cuales la población pueda influir en la toma de decisiones; constituirse en el método ideal en que gobierno y sociedad trabajen conjuntamente con actitudes favorables y corresponsables en la búsqueda de desarrollo y bienestar social; crear y recrear nuevas formas de gestión comunitaria, bajando los costos del desarrollo y propiciando el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de los servicios públicos; y ampliar la base social y la gobernabilidad.

Para que la participación ciudadana se convierta en un elemento positivo en la vida municipal, en una actividad colectiva para colaborar organizadamente con el gobierno, en un *método de evaluación*, para saber lo que realmente quiere la gente, en un canal que una e identifique los fines públicos entre autoridad y sociedad, es importante en primera instancia que los individuos, organizaciones y grupos tengan previamente satisfechas las necesidades básicas individuales y de sus familias; tales como alimentación, casa, educación, salud y empleo. Ya que sin estas las posibilidades de la organización y participación ciudadana son muy reducidas.

Asimismo, la participación requiere de la apertura política, de la existencia de gobiernos receptivos y abiertos e inscribirse en un sistema libre y democrático, con reglas claras y transparentes, en el que la misma sea considerada un principio rector de la forma y el estilo de gobernar. Bajo nuestra óptica, una *forma y estilo de gobierno participativo* en la sociedad actual debe tener como elemento distintivo y complementario el accionar coordinado e inteligente de ambos actores (gobierno y sociedad).

3) Conocer, valorar y adaptar las experiencias exitosas.

Pensar global y actuar local, constituye una buena premisa para el mejoramiento de los procesos de planeación, evaluación y gestión gubernamental en el ámbito municipal. Esto significa, que se debe mirar hacia el exterior del espacio local y buscar otras experiencias en el ejercicio de gobierno que permitan conocer prácticas exitosas y explorar alternativas innovadoras que puedan ser adaptadas (no adoptadas como normalmente ocurre) a una realidad municipal en particular, para lo cual la evaluación (a través del análisis y estudio del entorno) constituye una herramienta no sólo valiosa, sino necesaria.

Por los cometidos de nuestra investigación, y en especial por lo expuesto en este apartado del trabajo, se considera pertinente incorporar, a manera de ejemplo, un caso exitoso en materia de Evaluación de los servicios públicos por parte de la población en

Bangalore (India)³¹², que constituye una experiencia exitosa presentada en el Concurso de Buenas Prácticas³¹³ patrocinado por Dubai en 1998.

Esta experiencia, tiene como eje primordial la utilización de encuestas, aplicadas entre la población para allegarse de información que permita conocer la percepción ciudadana en cuanto al funcionamiento de los servicios públicos. El objetivo principal de la encuesta de evaluación es el de reclamar una mayor responsabilidad y cumplimiento de sus funciones por parte de los proveedores de servicios, mediante la información sistemática del grado de satisfacción ciudadana respecto a los servicios públicos.³¹⁴

Descripción de la situación previa a la iniciativa.

Las barreras de información y las desigualdades son consideradas habitualmente como los mayores factores para el creciente predominio de ineficiencias sistemáticas en los servicios. Esta situación se agudiza cuando existe solapamiento entre los monopolios de oferta de servicios y los receptores de estos (los ciudadanos). Donde no existen otras opciones, los mecanismos de la palabra se convierten en el único camino viable para conseguir mejores respuestas de los organismos de oferta de servicios y permitir a los usuarios reclamar una mayor responsabilización. La iniciativa tenía en perspectiva los siguientes objetivos generales:

- 1.- Desarrollar un instrumento potente y de fácil acceso para evaluar y sacar a la luz el alcance cuantitativo y cualitativo de la oferta de servicios públicos en la comunidad;
- 2.- Generar la retroalimentación ciudadana sobre el grado de satisfacción en calidad y cantidad de los servicios ofrecidos por los distintos organismos públicos;
- 3.- Servir de herramienta de diagnóstico para los organismos proveedores de servicios, consejeros externos e investigadores, con el fin de facilitar un pronóstico y una terapia a aplicar;

³¹² La información fue extraída de la dirección electrónica [http:// habitat.aq.ump.es/](http://habitat.aq.ump.es/), que contiene una serie de buenas prácticas del Concurso Dubai 1998. Dichas prácticas están encaminadas a lograr en las Ciudades un futuro más sostenible. La sistematización de la información es propia.

³¹³ Las categorías en las que se reconoce esta práctica exitosa son las siguientes: Uso de la información en la toma de decisiones: mejora de la participación; indicadores; investigación. Infraestructura, comunicaciones y transporte: uso y producción de la energía; abastecimiento de agua potable; saneamiento. Buena gestión urbana: responsabilidad; apertura y transparencia; fomento de la colaboración pública y privada.

³¹⁴ Está ampliamente aceptado que los servicios en la India son insatisfactorios y que, en su mayoría, se están deteriorando. La naturaleza monopolística de los servicios, la falta de responsabilidad y de correspondencia de los proveedores, y la carencia de organización y de acciones colectivas por parte de los ciudadanos, son consideradas frecuentemente como las principales causas de esta situación. La idea de la encuesta de evaluación se puso a prueba en este escenario tan poco propicio. En el contexto de Bangalore, la encuesta de evaluación comenzó como una iniciativa de la sociedad civil, provocada por la creciente insatisfacción pública con los servicios urbanos. La encuesta fue utilizada por una organización no gubernamental, el *Centro de Asuntos Públicos (CAP)*, con el fin de, por un lado, crear un mayor interés y concienciación entre la población que provocase acciones de búsqueda de reformas; y por otro lado, interactuar con organismos públicos (agua, electricidad, saneamiento, sanidad, servicios municipales, etc.) para así estimular una acción positiva de mejora de sus servicios. Posteriormente, algunos organismos públicos han adoptado el mismo enfoque, con el asesoramiento del *CAP*, para evaluar sus servicios y mejorar su funcionamiento y responsabilización. Esto demuestra la versatilidad de la iniciativa. En efecto, la retroalimentación pública y la medición del grado de satisfacción del usuario, son sólo una parte de la iniciativa, ya que resulta imperativo que esta dimensión (desatendida hasta el momento) se incorpore al proceso de gestión urbana con el fin de mejorarlo.

4.- Alentar a los organismos públicos a adoptar y promover políticas dirigidas al cliente, fijar pautas de actuación y facilitar el aumento de transparencia en sus operaciones;

5.- Impulsar a los ciudadanos a que utilicen la información y exijan más responsabilidad, accesibilidad y correspondencia a los organismos encargados de los servicios públicos.

Preparación de información y clarificación de prioridades.

El primer proyecto de encuesta de evaluación se puso a prueba en Bangalore en 1993, a través del *Centro de Asuntos Públicos (CAP)*, una organización independiente dedicada a mejorar la calidad de la gestión en India. Esta iniciativa fue enteramente un esfuerzo, desprovisto de ningún apoyo organizativo o institucional. Sólo un pequeño grupo de líderes locales y ciudadanos destacados fueron identificados para dar soporte consultivo al proyecto. El apoyo de una empresa de estudios de mercado, *Gallup MBA India Pvt. Ltd.*, que accedió a participar en una causa social, demostró ser crucial en el lanzamiento del estudio. Los gastos de la investigación, se obtuvieron principalmente mediante la movilización de donaciones locales. Así, tanto la *Fundación Nacional para India* como la *Fundación Ford*, financiaron los esfuerzos de expansión y las actividades de seguimiento.

Formulación de objetivos, estrategias y movilización de recursos.

Hay cuatro preguntas cardinales que definen la iniciativa de la encuesta de evaluación:

¿Cómo son de satisfactorios los servicios públicos que atañen a la mayoría de los ciudadanos?

¿Qué aspectos específicos y elementos de su funcionamiento son satisfactorias ó insatisfactorias?

¿Cuáles son los costes directos e indirectos derivados de estos servicios para los usuarios?

¿Es posible utilizar la información generada en la investigación para valorar la actuación de los proveedores de servicios?

El método utilizado para demostrar estos cuatro puntos, fue el estudio de una muestra aleatoria estratificada. Inicialmente, se organizaron grupos de discusión enfocados a temas concretos y estudios de casos, para afinar los temas de estudio y las cuestiones que debían preguntarse. El área del proyecto, en este caso la ciudad, fue dividida en función de la antigüedad de sus localidades.

Se eligieron seis zonas y, junto con cada zona, una muestra de hogares que hubiesen interactuado con al menos un proveedor de servicios en los seis meses precedentes, y que fueron identificados con números aleatorios. Se tomaron muestras independientes de los hogares con ingresos medios y altos, y de los hogares con bajos ingresos.³¹⁵

El tamaño de las muestras era lo suficientemente grande como para que los márgenes de error quedasen dentro de los límites aceptados por las normas estadísticas. Se administraron cuestionarios a los encuestados a través de investigadores preparados. Se utilizaron tarjetas guía para ayudar a los encuestados a especificar su grado de satisfacción con respecto a un servicio.

Resultados alcanzados.

El estudio de la encuesta de evaluación efectuado en Bangalore fue el primero de ese tipo en India. También fue la primera vez en que el funcionamiento de organismos monopolísticos pertenecientes al Estado se analizó críticamente, desde el punto de vista del usuario, es decir, del ciudadano. El estudio sacó a la luz un amplio abanico de temas, tanto cualitativos como cuantitativos. La utilización de una escala de valoración ha permitido a los encuestados cuantificar su grado de satisfacción con el servicio de un organismo determinado. La escala se ha utilizado no sólo en las valoraciones globales sino también para las diferentes facetas de ese servicio.³¹⁶

Los siguientes hallazgos en Bangalore ilustran ampliamente el potencial de las encuestas de evaluación:

- 1) El nivel de satisfacción pública con la actuación de los proveedores en Bangalore, es uniformemente baja. Por ejemplo, la Autoridad de Desarrollo de Bangalore recibió una tasa de satisfacción pública de sólo el 1%. La corrupción está ampliamente extendida en la mayoría de los organismos y no excluye ni siquiera a las áreas más pobres, donde un tercio de su población tiene que pagar sobornos para obtener un servicio o para resolver un problema relacionado con él. Los costes en términos de tiempo y esfuerzo que la población aporta, son muy altos. Es significativo que gran parte de los encuestados (el 54%) están deseando pagar oficialmente un precio mayor por sus servicios dando por hecho que serán de mayor calidad, que pagar un bajo precio, sin seguridad de calidad.
- 2) El informe de Bangalore hace frente al mito de que los servicios públicos son baratos. A pesar de que las tasas oficiales y las cargas al usuario son bajas, existen costes "ocultos" a los que se ven sometidos los usuarios. La población se ve obligada a invertir sus escasos recursos para compensar la inseguridad e inadecuación de estos servicios. Incluso puede ocurrir que no tengan otra opción

³¹⁵ El estudio se realizó de manera independiente para los hogares de renta media-alta y para los de baja renta. Los servicios de interés de ambos grupos no son iguales. Dado que los problemas a los que se enfrenta la población desfavorecida son diferentes a los que afectan a los grupos con mayor renta, el cuestionario base variaba y los métodos de entrevista se adaptaban al contexto. Por ejemplo, las escalas de valoración utilizadas en grupos de renta alta, se consideraron inadecuadas en el contexto de hogares de muy baja renta o de menor nivel cultural. No hubo grandes dificultades en desarrollar esta experiencia. Se trató de un esfuerzo independiente no vinculado a la coordinación con otras partes. Fue durante la realización del informe cuando los distintos agentes entraron en contacto.

³¹⁶ El producto final del proceso de valoración es una escala de puntuación fijada por los participantes, que puede ser utilizada para situar y comparar las evaluaciones públicas de los organismos responsables de los servicios. Esta escala pone de manifiesto cuáles son los patrones de percepción de la población respecto al funcionamiento de los organismos, de una manera que las quejas aisladas nunca podrían conseguir. Como continuación de esta iniciativa, el CAP ha preparado, para su amplia divulgación, un manual sobre cómo aplicar esta metodología.

que entregar dinero a los empleados del organismo proveedor para resolver un problema o conseguir un servicio.

3) Las comparaciones entre organismos con respecto a la satisfacción pública y a la corrupción que facilita el informe, potencialmente pueden ayudar a crear concienciación pública y a estimular al organismo a interesarse por trabajar sobre los problemas subyacentes. La cuantificación y la comparación llaman la atención de una manera que las anécdotas no consiguen. Focalizan la atención en organismos y servicios específicos, de manera que puede resultar embarazoso para los que están a su cargo, principalmente por la publicidad negativa que conlleva.

Una parte importante, de esta experiencia es la forma cómo fue utilizado el informe para crear conciencia pública³¹⁷ y estimular la reacción de los organismos, a través de las siguientes acciones:

La *Autoridad de Desarrollo de Bangalore (ADB)*, que fue calificada como la peor en prácticamente todos los aspectos de la oferta de servicios, fue el primer organismo en tomar medidas inmediatas para cambiar su imagen. La *ADB* encargó al *CAP* diseñar y dirigir un informe sobre sus servicios en Bangalore. El estudio sacaba a la luz muchos puntos débiles sistemáticos, áreas problemáticas y casos de abusos y corrupción. Este organismo ha continuado con su esfuerzo llevando a cabo una serie de programas de formación y reorientación para su personal.

Otra respuesta positiva vino de la *Corporación Municipal* de la ciudad. El entonces Comisionado (jefe ejecutivo) promovió la idea de formar un único foro, llamado *Swabhimana*, en el que se incluyeron funcionarios públicos, ONGs y agrupaciones ciudadanas. Este foro no sólo experimenta con nuevos métodos de aproximación a los problemas, sino que también divulga ampliamente información y cumple funciones de seguimiento. La red se ha extendido con la unión de más y más asociaciones de vecinos al grupo base.

Los principales periódicos de Bangalore publicaron los resultados. Los hallazgos específicos sobre los organismos y la novedad del método utilizado fueron en parte responsables de esta reacción. Y, por supuesto, las noticias acerca de la corrupción siempre interesan a los lectores. Uno de los diarios, el *Times of India*, creó una sección semanal con una representación gráfica de los resultados a los que iba llegando el estudio. La sección continuó durante dos meses, manteniendo el fenómeno de la evaluación en la conciencia pública.

A los seminarios y reuniones en torno a la encuesta de evaluación de Bangalore asistieron activistas locales en asuntos públicos, representantes de las asociaciones vecinales y ONGs interesadas por los problemas relacionados con el deficiente funcionamiento de la ciudad. La mayoría de los participantes estaban familiarizados con la mala actuación de los organismos públicos de la ciudad, pero no tenían la información necesaria para clasificarlos o para señalar áreas problemáticas específicas. La evaluación brindó a este sector crítico una herramienta muy útil para focalizar sus esfuerzos sobre temas concretos y les impulsó a abandonar los temas anecdóticos y subjetivos a una base de datos objetiva que les permitiese ejercer presión sobre los organismos públicos.

³¹⁷ La experiencia desarrollada con las encuestas de evaluación en Bangalore confirman el valor de este mecanismo de retroalimentación pública, tanto para permitir a los ciudadanos señalar el funcionamiento de los organismos proveedores de servicios, como para estimular a estos últimos a responder a las señales. La evaluación y los desarrollos posteriores parecen tener un impacto positivo sobre la concienciación ciudadana acerca de los problemas que afectan a los servicios públicos en Bangalore. Los informes realizados en Bangalore, al igual que los de otras ciudades, contribuyen a acotar cualitativa y cuantitativamente el valor de los servicios públicos y a controlar funcionamiento en el tiempo. La utilización de la retroalimentación pública puede actuar como un simulador de la presión de la competencia, en un contexto en que los consumidores tienen escasas oportunidades. La mayoría de los organismos de oferta de servicios públicos y de regulación son monopolios y las probabilidades de hacerles competir en el mercado son limitadas en muchos países en desarrollo. A través de grupos de abogacía y de investigación exteriores se puede demostrar que el uso de la retroalimentación pública es un medio para estimular a los organismos de servicios a dar respuesta a las necesidades de los clientes. En un análisis final, los proveedores de servicio y sus autoridades de supervisión deberían reconocer las ventajas de este método y llevar a cabo encuestas de evaluación entre los usuarios periódicamente.

El experimento inicial de Bangalore ha tenido algunas aplicaciones sorprendentes. El método se ha aplicado en otras ciudades y en otros sectores. El poder de la información comparativa, que queda claramente ilustrado en los informes, se ha utilizado para aumentar la transparencia electoral, a través de informes sobre los candidatos a elecciones para puestos públicos. Principalmente, el método de la encuesta disparó nuevas colaboraciones entre los agentes de la ciudad, tanto públicos como privados. Esto ha dado como resultado una red en la comunidad interesada por la utilización de la retroalimentación pública.³¹⁸

La encuesta de evaluación no debe ser considerada como un ejercicio aislado³¹⁹. Las evaluaciones sobre un servicio o sobre un organismo pueden repetirse cada año o en períodos más largos, dependiendo de la urgencia del problema y de los recursos existentes para su seguimiento. Las encuestas realizadas en varias ciudades también son útiles, especialmente cuando hay un interés en comparar el funcionamiento de los servicios en una ciudad o el de un servicio concreto con respecto a los otros.

4) Consolidar la democracia.

La primera forma de participar en la configuración de un gobierno democrático es mediante el voto; es decir, en las elecciones de las autoridades representativas de la comunidad, sea el Ayuntamiento o las auxiliares. En la medida en que los procesos de elección sean claros y transparentes y el voto y la decisión sea respetada, en esa misma medida se estarán colocando sólidos fundamentos de corresponsabilidad social y para el fortalecimiento de la relación entre las autoridades y los ciudadanos. Así el voto va más allá de la expresión de la voluntad política personal y se configura en un compromiso social por el bienestar de todos.

En el ámbito y la vida local resulta importante el fomento y la promoción a la participación en las tareas del municipio, toda vez que en este espacio las posibilidades reales de participación ciudadana son más amplias por la cercana convivencia de los individuos que habitan en espacios más comunes haciendo del interés colectivo la cosa pública. En este singular ámbito son más próximos los problemas y las aspiraciones comunes de los individuos y grupos, pues comparten más estrechamente el lugar donde viven, y los problemas que les afectan los conocen de primera mano y pueden (por ello mismo) tomar parte sugiriendo posibles alternativas para darles solución. Así, la suma de cada

³¹⁸ Sostenibilidad: 1) Tras la iniciativa de Bangalore, la encuestas de evaluación ha demostrado tener un amplio espectro de aplicaciones; los fondos y la capacitación necesaria para realizarlas son modestos y están dentro del alcance económico de la mayoría de los países; 2) La fiabilidad y la potencialidad de las evaluaciones ya han sido demostradas en diferentes ciudades y también a través de diferentes sectores; 3) La flexibilidad y la adaptabilidad de este método ha llevado a interesantes innovaciones como su utilización para aumentar la transparencia electoral y la probidad; 4) El potencial analítico y de diagnóstico de este método se puede ver reflejado en la creciente demanda de evaluaciones sobre servicios concretos por parte de los proveedores.

³¹⁹ La publicación de la encuesta de Bangalore y las consiguientes reuniones sobre el tema en otras ciudades han llevado a la creación de iniciativas similares en varias ciudades. Hasta el momento la iniciativa se ha repetido en Chennai (Madras), Pune, Ahmedabad, Calcuta y Mumbai (Bombay). Al tiempo que el *Centro de Asuntos Públicos* se encargaba de estos ejercicios, ONGs locales colaboraban con él en cada ciudad. También hay algunos casos en ciudades en que otros grupos han realizado proyectos de encuestas por sí mismos, aunque con ayuda técnica del CAP. Por ejemplo, en Ahmedabad, se preparó una encuesta especial sobre los servicios de interés para las mujeres más pobres del contexto urbano. En Bangalore también, se han preparado más encuestas especializadas bajo la iniciativa de otras organizaciones, como las efectuadas sobre los hospitales y sobre transporte público. Por tanto, el experimento inicial ha provocado un torrente de experiencias similares para otras ciudades y organismos, y ha alentado a numerosas asociaciones de ciudadanos a utilizar los hallazgos de estos estudios en diferentes contextos.

uno de los intereses individuales en favor del bien común, hace de los ciudadanos sujetos activos y organizados un factor importante para contribuir parcialmente a que cada una de las comunidades que habitan se sume al desarrollo regional, estatal y nacional.

Así como existe una gran diversidad de conceptos sobre la participación ciudadana y también sobre la de tipo político, de igual forma las clasificaciones existentes de las mismas dan muestra cómo los hombres y los grupos asumen diversas formas y utilizan variados mecanismos para organizar su participación y tratar de que sus intereses comunes encuentren espacio en el cuerpo social. Estas formas, constituyen la representación más fiel de las partes diferenciadas de la misma sociedad y de los muchos intereses que unen y separan a las *unidades de participación*, que son las sociedades intermedias que vinculan al individuo con la superestructura del poder, con el Estado. Hay unas naturales, hay otras creadas por las necesidades del desarrollo.

Tradicionalmente se hablaba de que la sociedad intermedia natural, era la familia, pero con el desarrollo, la revolución industrial, el capitalismo, y después de las nuevas tendencias sociales, con la complejidad de la vida moderna, la tecnología, el intercambio, el comercio, etc., en el último siglo y medio se han venido formando una serie de sociedades intermedias, de las cuales no son las menos importantes, la escuela, la universidad, el partido político, el sindicato, los grupos de comerciantes, de productores, de distribuidores, de consumidores, los distintos grupos llamados de interés o de presión, las asociaciones gremiales, las profesionales, las culturales, más recientemente las ONGs, en fin, todos esos grupos que forman la sociedad y actúan como elementos vinculantes entre la estructura del poder y el individuo.

Dentro del campo de acción de la participación organizada, se encuentra y destaca aquella promovida por los partidos políticos cuya importante función en las sociedades democráticas se acentúa en nuestros días. Así, desde nuestra óptica la participación política merece se le considere en forma separada, toda vez que en la actualidad el fortalecimiento de todas las instituciones políticas (en donde se incluyen los partidos) permitirán al país transitar hacia la democracia plena.

Se puede decir, que la *participación política* partidista es la participación del ciudadano en un partido político, al que se afilia voluntariamente de acuerdo a la identificación ideológica y conforme a las estrategias de acción para concretizarla, sin duda alguna, resulta importante que en las comunidades se promueva tanto la participación social como la partidista. Por ello la autoridad municipal debe alentarlas. Sin embargo, como fundamentalmente es responsabilidad de los partidos políticos, atender la participación partidista, un gran sector de la población se quedaría sin participación efectiva en las tareas municipales y en consecuencia, adquiere importancia la participación de la sociedad en la elaboración de los planes municipales.

5) Mejorar el proceso de formulación de políticas.

En un contexto de cambio como el que caracteriza a la época actual, el análisis de los fenómenos políticos se ha visto obligado a incursionar en la revisión de modelos y técnicas para responder con eficiencia a viejos y nuevos problemas. Ahí se ubica el creciente interés por el estudio y práctica de las políticas públicas en América Latina. De hecho, cada vez más, los gobiernos en general y en lo particular los municipales

enfrentan el reto de preparar a funcionarios gubernamentales para el diseño de estrategias y soluciones a problemas concretos, en un contexto de constante cambio.

La Reforma del Estado, en la forma particular como se realiza en cada país, constituye el contexto general de las transformaciones recientes. La necesidad de formular políticas públicas más adecuadas y eficientes para cada sociedad, es uno de los cambios ocurridos durante los últimos años en los sistemas políticos, que se suman a la creciente participación de sectores sociales que presentan de forma novedosa sus demandas democratizadoras.

Están presentes ahora, nuevas concepciones de las políticas sociales, pero sobre todo, están en curso procesos políticos de una intensidad relevante, que se debaten entre la construcción y consolidación de la democracia y las necesidades de cambio en las culturas políticas de las sociedades.

En México los cambios han ocurrido en muy poco tiempo. En menos de diez años la sociedad ha mostrado nuevas formas de presentar sus demandas a partir de su propia concepción de los problemas; los partidos de oposición se han fortalecido (ahora la otrora oposición –PAN- es gobierno, y el partido –PRI- que gobernó durante siete décadas al país esta aprendiendo a ser oposición); los movimientos urbanos de diversa índole intensifican sus protestas. En ese sentido, ahora más que nunca, el proceso de evaluación (diagnóstico y análisis) en la formulación de las políticas públicas constituye uno de los pasos más relevantes en el diseño de soluciones concretas.

En países como México, la aventura de profundizar en la elaboración de las políticas públicas enfrenta retos trascendentales. 1) porque la tendencia hacia el cambio no es general en toda la República y el proceso de modernización es incompleto, pues sigue dejando fuera de su alcance a casi la mitad de la población; 2) porque la política se enfrenta ahora a nuevos actores que traen como resultado, por ejemplo, que los fenómenos de la política local impongan límites cada vez más claros al tradicional diseño de la acción gubernamental desde el centro; y 3) porque como en todo Estado, existen en el aparato gubernamental diferentes concepciones sobre la prioridad de los problemas a resolver, sobre la definición misma de los asuntos, y los recursos con que se cuenta son limitados y a veces ya comprometidos para la realización de cada política.

Para el gobierno de nuestro tiempo, ese contexto hace que el análisis de las políticas públicas, su diseño, elaboración, ejecución y evaluación, enfrenten cada vez más de cerca el reto de lo que Luis Aguilar Villanueva llama gobernar por políticas públicas. Se trata ahora de revisar cuáles de los viejos problemas siguen presentes y de reconocer los asuntos novedosos que requieren de un estudio particular y, en especial, de un diagnóstico orientado hacia la elaboración de las políticas públicas que los resolverán.

En términos operativos, la formulación de una política pública conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destinatario inmediato es un actor político, que está estrechamente vinculado con la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Desde luego que toda elaboración de un producto de este tipo recorre un largo camino en que interactúan elementos de la teoría social, métodos empíricos, sistemas de acceso a la información calificada, factores de planeación, aplicación de modelos matemáticos, etc. Algunos autores conciben al analista de políticas públicas como un artesano que, además de incorporar todo tipo de elementos en su trabajo, debe desarrollar habilidades específicas para que sus propuestas lleguen a ser seriamente consideradas.

Sin embargo, entre los puntos clave para el diseño de una política destacan la calidad de la información en que se basa el estudio y la elaboración de un diagnóstico que refiera directamente los síntomas cambiantes del asunto estudiado.

Más allá de los intereses políticos que motivan la decisión de “hacer algo”, léase formular una política para resolver un asunto concreto, existe una multiplicidad de concepciones sobre el problema. Si bien el tomador de decisiones, puede tener mayor o menor capacidad política y recursos financieros para instrumentar una política concreta, la parte receptora de la propuesta, los grupos involucrados en el problema, percibe su realidad con su propia óptica y sólo en función de sus intereses particulares. Si a ello se agrega que otras agencias gubernamentales desarrollan y buscan hacer valer su propia visión de cada asunto, los elementos a ser considerados para la elaboración final de una política son muy amplios.

De ahí la necesidad de desarrollar un proceso específico de diagnóstico que permita orientar el análisis en la formulación de las políticas públicas. De hecho, muchos de los trabajos que realizan despachos de asesoría consisten simplemente en la elaboración de diagnósticos sobre un problema en particular. El aporte de un buen diagnóstico podría generar soluciones que plantearan el arreglo de un conflicto a través de la participación de diversas agencias gubernamentales, en el que, a la vez, se repartieran responsabilidades y formas de aplicar las políticas.

6) Crear y en su caso mejorar un sistema integral de evaluación.

El Municipio es la primera instancia del ciudadano para la atención y solución de sus necesidades; es ahí surgen los problemas y se generan las demandas. El proceso de planeación establecido en el Estado de México incorpora una metodología apropiada que permite, con el apoyo de información relevante, establecer las prioridades para los habitantes del municipio y poder tomar las decisiones de gobierno más convenientes, lo cual debe repercutir en el desarrollo progresivo del municipio.

La Ley de planeación del Estado de México y su reglamento, son disposiciones legales que deben ser observadas por los municipios. Se promulgaron con la intención de que los planes de desarrollo municipal se realicen de manera sistemática, pero sobre todo para que realmente cumplan su propósito de orientar el ejercicio de gobierno con claridad y para que sean el instrumento rector del desarrollo del municipio.

Con dichas consideraciones, se hace necesario establecer o en su caso mejorar un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, que a través de las áreas administrativas responsables, provea información oportuna, confiable y verificable que permita identificar los avances en las metas propuestas, los beneficios a la comunidad de las acciones de gobierno y las posibles desviaciones; para estar en

posibilidad de informar a la ciudadanía y de tomar las medidas de carácter preventivo o correctivo para mantener la vigencia del Plan.

La utilidad de la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal es muy clara: al gobierno municipal y a la ciudadanía le conviene contar con un mecanismo que le provea información, dentro de cierto parámetro de confiabilidad, para determinar si los beneficios que se espera obtener con las acciones de gobierno se cumplen.

Objetivos del Sistema de Seguimiento y Evaluación.

- 1) identificar las desviaciones existentes entre lo planeado y lo ejecutado, para determinar las acciones de seguimiento y de carácter correctivo o preventivo que deben aplicarse, para alcanzar las metas propuestas.
- 2) Contar con información confiable, precisa y oportuna que permita la toma de decisiones en la ejecución de los programas de gobierno, así como la comunicación con la ciudadanía.
- 3) Evaluar el desempeño de las áreas de la administración pública con una herramienta objetiva.
- 4) Vigilar en cumplimiento del avance físico financiero de los programas y proyectos de la administración pública municipal.
- 5) Integrar en tiempo y forma los informes requeridos por el cabildo y las dependencias normativas con relación al Plan de Desarrollo Municipal.

7) Hacer funcionar los mecanismos institucionales de participación.

En las líneas siguientes, se mencionarán algunas de las formas, mecanismos y vías institucionales que contempla la Ley Orgánica del Estado de México, que han surgido como respuesta del gobierno ante un contexto social distinto y en constante transformación, producto de un rápido crecimiento poblacional, la expansión de los procesos de urbanización y por supuesto por el papel más activo, exigente y protagónico que han asumido los ciudadanos en busca de mejores condiciones de vida, bienestar, desarrollo, justicia y democracia.

Los Consejos de Participación Ciudadana, que son considerados organismos auxiliares de los ayuntamientos para la gestión, promoción y ejecución de los diversos planes y programas que contempla realizar el gobierno municipal. Estos pueden integrarse hasta con cinco vecinos del municipio uno de los cuales tendrá el cargo de presidente del Consejo, y en su conjunto serán electos en las diversas comunidades por quienes las habitan.

Estos órganos auxiliares del gobierno, y medio de comunicación, enlace y colaboración entre la comunidad y la autoridad, tienen como atribuciones: Procurar que en la realización de las actividades y programas de gobierno participe la ciudadanía; Sugerir al

Ayuntamiento aquellas acciones que puedan contribuir al buen cumplimiento de los planes y programas municipales; Tomar parte activa en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; y mantener informados a sus vecinos (a quienes representa) por lo menos una vez cada tres meses, además de enterar al ayuntamiento sobre sus proyectos, actividades realizadas, y en su defecto hacer público el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

En términos generales, podemos decir que estas instancias auxiliares del gobierno municipal constituyen *células de organización comunitaria* y medios de comunicación, articulación y enlace entre los vecinos y la administración municipal tanto en actividades de supervisión de los servicios públicos, en la realización de obras comunitarias de beneficio social.

Las Comisiones del Ayuntamiento, que se integran por los propios miembros del Ayuntamiento, son nombradas por el mismo a propuesta del Presidente Municipal. Pueden ser permanentes y/o transitorias, las determina el Ayuntamiento³²⁰ y tienen como responsabilidades: a) Coadyuvar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación; b) Estudiar, examinar y proponer al Presidente Municipal (pues carecen de facultades ejecutivas) los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal; c) Vigilar y reportar al propio Ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo; y, d) Llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales (previa autorización del Ayuntamiento) para que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia.

Comisión de Planeación para el Desarrollo, que representa una importante vía y mecanismo de participación que se constituye como un órgano colegiado de carácter técnico, propositivo, consultivo, y asesor de la autoridad municipal, cuyos objetivos fundamentales están orientados (por lo menos formalmente) para hacer más participativo y democrático el proceso de planeación municipal, por lo que constituye un mecanismo que permite captar las demandas, valorar su pertinencia, encuadrarlas dentro de una estrategia de desarrollo municipal, priorizarlas y asignarles los correspondientes rubros programáticos en las actividades municipales.³²¹

³²⁰ *Permanente*: a) De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal; b) de planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal; c) De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno; d) de agua, drenaje y alcantarillado; e) De mercados, centrales de abasto y rastros; f) De alumbrado público; g) De obras públicas y desarrollo urbano; h) De fomento agropecuario y forestal; i) De parques, jardines y panteones; j) De cultura, educación pública, deporte y recreación; k) de turismo; l) De preservación y restauración del medio ambiente; m) De empleo; n) De salud pública; ñ) De población; o) De revisión y actualización de la reglamentación municipal; p) Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio. *Transitorias*: aquellas que se nombren para dar atención a problemas especiales o situaciones de emergencia o eventuales de índole diversa y se integrarán por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

³²¹ A esta Comisión, normalmente se le asignan las siguientes atribuciones: a) Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal; b) Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales; c) Formular recomendaciones para la administración municipal y las prestación de servicios públicos; d) Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las tres encomiendas anteriores; e) Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo municipal; f) Comparecer ante el Cabildo cuando este lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente; g) Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de estos mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma; h) Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio les turne el ayuntamiento; i) formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados; y j) Proponer al cabildo su reglamento interior.

Empero, en la práctica la distancia de éstos propósitos bien intencionados de cara a la realidad cotidiana es muy significativa, ya que todavía existen problemas que impiden *cumplir* los objetivos de esta comisión, siendo el principal el que en muchos ayuntamientos no se ha constituido este órgano y en los que sí, la comunicación y articulación entre Comisión-Ayuntamientos es deficiente o inexistente, lo cual ha suprimido un canal de participación haciendo que la planeación sea un mero ejercicio técnico (en el mejor de los casos) vertical y autoritario, sin posibilidad real de fungir como medio transformador de las condiciones de vida de los habitantes del municipio.

En los últimos años, nuestro país ha venido experimentando un intenso proceso de reestructuración económica, democratización política y reforma del Estado. Los municipios, por ser instancias intermedias de poder mucho más cercanas a las necesidades y posibilidades de evaluación ciudadana, constituyen un espacio territorial, social y político esencial en la afirmación y enriquecimiento de esos procesos.

La complejidad municipal, así como la fuerte heterogeneidad de los municipios mexicanos, exige construir y perfeccionar mecanismos que ayuden al desarrollo de sus actividades. De ahí que sea necesario apuntar que no existen fórmulas mágicas o recetas de aplicación general, lo que se requiere es generar reflexión y análisis para desarrollar esquemas y metodologías de evaluación y planeación de acuerdo con las peculiaridades de cada caso con un mayor grado de detalle.

De hecho es obligatorio ir reformulando los cursos de acción política y generar instrumentos para considerar la dinámica propia que todo fenómeno social lleva implícita. Las acciones y respuestas a problemáticas sociales pueden ser válidas en ciertos momentos pero inviables en otros. De ahí la necesidad de estar atentos a los cambios y evaluar en forma específica las circunstancias propias.

Bibliografía.

- AGRANOFF, Robert, "Gestión de procesos intergubernamentales", en, **La Revista del Colegio**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.
- AGUILAR, Adrián G., *et al.*, **Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México**, México, Coedición del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- AGUILAR, Ma. José y Ander – Egg, Ezequiel, **Evaluación de servicios y programas sociales**, España, Siglo XXI, 1992.
- AGUILAR RODRIGUEZ, David, **La participación ciudadana en el ámbito municipal –una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones publicas**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, División de Estudios de Posgrado, Tesis de Maestría, 1998.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Estudio Introdutorio", en, **El estudio de las políticas públicas**, México, Miguel Angel Porrúa, 1992.
- , "Estudio Introdutorio", en, **Problemas públicos y agenda de gobierno**, México, Miguel Angel Porrúa, 1992.
- , "La administración pública y el público ciudadano", en, **Revista del Senado de la República**, México, Senado de la República, enero-marzo de 1997, Vol. 3, No. 6.
- ANDERE M., Eduardo, David, "Ideas para resolver los males públicos", en, **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. III, núm. 2, México, CIDE, 1994.
- AÑORVE BAÑOS, Manuel, **Servicios Públicos Municipales**, México, Porrúa, 1998.
- ARELLANO GAULT, David, "Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en, **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. IV, núm. 1, México, CIDE, 1995.
- ARELLANO GAULT, David, "Tipología municipal: los retos", en, **Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal**, No. 42, 43 y 44, México, INAP, 1996.
- ARELLANO G, David, Cabrero Enrique y Del Castillo, Arturo (Coord.), **Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental**, México, Coedición del CIDE y Miguel Angel Porrúa, 1999.
- ARZALUZ SOLANO, María de Socorro, **Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl 1997-2000**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.
- AZIZ NASSIF, Alberto, "Municipio y transición política: una pareja en formación", en, **En busca de la democracia municipal**, México, Colegio de México, 1994, Trabajo coordinado por Mauricio Merino.
- AZUELA, Antonio y DUHAU, Emilio, **Gestión urbana y cambio institucional**, México, coedición de la UNAM y la UAM, 1993.
- BALLESTER, Prat. **Gestión Pública y desarrollo: ante el reto del cambio**, Barcelona, Hispano Europea, 1981.

- BANOBRAS, **Desarrollo urbano municipal**, México, Coedición del Banco Nacional de Obras y Servicios y el Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, Colección de manuales de administración y organización municipal, No. 4.
- BANOBRAS, "Lenguaje básico del sector Desarrollo Urbano", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, 1995, No. 56.
- BASSOLS, Angel., *et. al*, **México: planeación urbana, procesos políticos y realidad**, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1992.
- BARDACH, Eugene, **Los ocho pasos para el análisis de políticas -un manual para la práctica-**, México, Coedición del CIDE y Miguel Angel Porrúa, 1998.
- BAZUA, Fernando., y Valenti, Giovanna. ¿Cómo hacer del estado un bien público?, en, **Revista Sociológica**, México, UAM-Azcapotzalco, mayo-agosto de 1993, No. 22.
- BAZUA, Fernando., y Valenti, Giovanna. Política pública y desarrollo, en, **Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal**, México, Coedición de la UAEM y el Colegio Mexiquense, 1995.
- BELL, Daniel, **The Cultural Contradictions of Capitalism**, Nueva York, Basic Books, 1976.
- BECKER, HOWARD S. "Social Observation and Social Case Studie", en, D. L. Sills, David, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Vol. 11, Macmillan and Free Press, Nueva York, 1968.
- BILINSKY R, Paula, "Nuevas orientaciones para la evaluación de la asistencia social para el desarrollo", en, **El rediseño del Estado (una perspectiva internacional)**, Bernardo Kliksberg (compilador), FCE- INAP, México, 1994.
- BOBBIO, Norberto, **Estado, gobierno y sociedad**, México, FCE, 1987.
- BORJA, Jordi., "Políticas y Gobiernos en las grandes ciudades", en, **Las grandes ciudades en la década de los noventa**, Madrid, Sistema, 1990.
- BORJA, Jordi y Castells, Manuel, **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información**, Madrid, Taurus, 1999.
- BOZEMAN, Barry., **La gestión pública: Su situación actual**, México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BOZEMAN, Barry., **Todas las organizaciones son públicas**, México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BROWN, DERYCK R. **Evaluación de políticas y programas en la región del Caribe de habla inglesa: problemas conceptuales y prácticos**, Serie Gestión Pública No. 9, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, enero de 2001.
- BUSTAMANTE TERREROS, César T., "Los retos contemporáneos de la gestión pública", en, **Revista IAPEM**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, enero-marzo de 1998, No. 37.

- CABO DE LA VEGA, Antonio, **Lo público como supuesto constitucional**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (Coord.), **Los Dilemas de la Modernización Municipal. Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México**, México, Coedición del CIDE y Miguel Angel Porrúa, 1999.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, **La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales**, México, Coedición del CIDE y Miguel Angel Porrúa, 1996.
- , **Del administrador al gerente público**, México, INAP, 1995.
- , "La experiencia innovadora reciente en municipios mexicanos. ¿Hacia mejores gobiernos o hacia mejores administraciones municipales?", en, **La Revista del Colegio**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.
- , "Estudio Introductorio": *Gestión pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?*, en, **La gestión pública. Su situación actual**, México, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Fondo de Cultura Económica, 1998, Trabajo coordinado por Barry Bozeman.
- , "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias", en, **Revista Nueva Sociedad**, Venezuela, marzo-abril de 1996, No. 142.
- , y Arellano David, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas: una propuesta metodológica", en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, 1993, Vol. II, No. 1.
- , y Nava Campos, Gabriela (Coord.), **Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso**, México, Coedición del CIDE y Miguel Angel Porrúa, 1999.
- , y García del Castillo Rodolfo, "La gestión de servicios urbanos. Un reto a la innovación en los gobiernos locales", en, **Sistemas Metropolitanos. -nuevos enfoques y prospectivas-**, México, Coedición del Colegio Mexiquense y la SEDESOL, 1995. Trabajo coordinado por Carlos Garrocho y Jaime Sobrino.
- CALVO VILLAR, Alberto J., **La impotencia municipal en el ordenamiento municipal (herencia del centralismo y la subordinación)**, México, Coedición Grupo Plaza y Valdés y la UAEM, 1998.
- , "Los conceptos de gestión y administración del desarrollo urbano", en, **Revista Convergencia**, Toluca, México, UAEM, septiembre de 1994, No. 6.
- , "La planeación urbana desde el municipio", en, **Revista Análisis**, Toluca, México, UAEM – Centro de Investigación en Ciencias Económico-Administrativas, julio-septiembre de 1992, No. 5.
- CARDOZO, Myriam, "Características de las técnicas de evaluación de las acciones de organizaciones públicas", en, **Administración Pública, Economía y Finanzas**, México, 1989.
- CARDOZO, Myriam y Moreno, Pedro. **Eficiencia y Evaluación de las organizaciones -Un intento de aplicación para el sector público-**, México, CIDE, 1983, Material de Docente No. 4.
- CARRION, Fernando, "La investigación urbana en América Latina. Una aproximación", en, **Revista Nueva Sociedad**, Venezuela, julio-agosto de 1991, No. 114.
- CASTELLS, Manuel, **La cuestión urbana**, Siglo XXI, México, 1980.

- CLAD, "Una nueva gestión pública para América Latina", en, **Revista Reforma y Democracia**, Venezuela, CLAD, febrero de 1999, No. 13.
- CONAPO, **Evolución de las ciudades en México 1900-1990**, México, Consejo Nacional de Población, 1994.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "**Estudio Preliminar**" al libro de Omar Guerrero: La teoría de la Administración Pública, México, Harla, 1986.
- COULOMB, René, "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?", en, **Gestión urbana y cambio institucional**, México, coedición de la UNAM y la UAM, 1993. AZUELA, Antonio y DUHAU, Emilio (coordinadores).
- COVARRUBIAS GAITAN, Francisco, "Política urbana hacia el año 2000", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, octubre-noviembre-diciembre de 1996, No. 56.
- CROZIER, Michel, "El cambio en las organizaciones públicas", en, **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. I, núm. 1, México, CIDE, 1992.
- CROZIER, Michel, "La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública", en, **Revista Reforma y Democracia**, Venezuela, CLAD, 1997.
- CUNILL, GRAU, Nuria, "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", en, **Revista Reforma y Democracia**, Venezuela, CLAD, febrero de 1999, No. 13.
- CUNILL, GRAU, Nuria, **Repensando lo público a través de la sociedad**, Venezuela, Coedición del CLAD y Nueva sociedad, 1997.
- DROR, Yehezkel, **Enfrentando el futuro**, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- DONAHUED, Jonh, **The Privatization Decision**, Basic Books, Inc. New York. USA, 1989.
- FEAGIN, Joe R. Orum, Anthony M. Y Sjober G., **A case for case study**, Chapel Hill, NC., University of North Carolina Press, 1991.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, **Servicios Públicos Municipales**, México, Coedición del Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
- GARZA-CANTU CHAVEZ, Mariano, "Respuestas eficientes, casos municipales", en, **Revista Política Digital**, México, Nexos, Año 1, Número 4, Junio 2002.
- GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo, **Cobertura y calidad de los servicios municipales (Estudio sobre el Estado de México)**, Documento de trabajo No. 12, México, CIDE, 1993.
- , **La modernización administrativa y los servicios públicos municipales**, Cuadernos de Debate, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
- , "Los servicios municipales de cara al futuro", en, **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, Toluca, México, coedición de la UAEM, la Coordinación General de Apoyo Municipal del GEM y el Colegio de Posgraduados del CIDE, 1993.
- , "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", en, **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. III, núm. 2, México, CIDE, 1994.

- , "Las políticas de servicios municipales", en, **Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal**, México, Coedición de la UAEM y el Colegio Mexiquense, 1995.
- , "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte 1", **Documentos de Trabajo No. 32**, México, CIDE, 1997.
- , "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte 2", **Documentos de Trabajo No. 33**, México, CIDE, 1997.
- GARROCHO, Carlos, "Justicia social y planeación espacial de los servicios públicos", en, **Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal**, México, Coedición de la UAEM y el Colegio Mexiquense, 1995.
- GARZA, Gustavo, "Planeación y gestión metropolitana", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, octubre-noviembre-diciembre de 1996, No. 56.
- GARZA, Gustavo, "Evolución del Sistema de ciudades en México, 1960 - 1995", en, **Revista Demos -Carta geográfica sobre México-**, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1998.
- GERMANI, Gino, **Urbanización, desarrollo y modernización**, Buenos Aires, Paidós, 1976.
- GODD, William y HATT, Paul, **Métodos de investigación social**, México, Trillas, 1976.
- GUERRERO, AMPARAN, Juan Pablo, "La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en, **Revista Gestión y Política Pública**, México, CIDE, primer semestre de 1995, Vol. IV, núm.1,
- GUILLEN LOPEZ, Tonatiuh, **Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política**, México, Coedición del Colegio de la Frontera Norte y Miguel Angel Porrúa, 1996.
- GUTIERREZ CHAPARRO, Juan José, **Planeación estratégica en Ciudades: un modelo emergente para el Estado de México**, Toluca, México, IAPEM, 2000.
- HARRIS, Richard, L. "La democratización del Estado y la gestión pública", en, **Revista Reforma y Democracia**, Venezuela, CLAD, octubre de 1999, No. 18.
- HERRERA MACIAS, Alejandro, "El municipio mexicano con un espíritu empresarial", en, **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, coedición de la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio de Posgraduado del CIDE, México, 1993.
- HERRERA MACIAS, Alejandro, "La privatización de servicios públicos municipales como una política pública alternativa", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, 1995, No.51.
- HIRSCHMAN, A, **Shifting Involvements: Private Interest and Public Action**, Princeton University Press, Princeton, 1982.
- HOUSE, Ernest, **Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences**, Newbury Park: Sage, 1993.
- HOUSE, Ernest, "Evaluación y legitimidad", **New Directions in Educational Evaluation**, ed. E. House (Great Britain: The Falmer Press, 1986).
- HOUSE, Ernest, "Evaluation and Social Justice: Where Are We?", In McLaughlin and Phillips, eds. 1990.

- IAPEM, **Manual básico para la administración municipal**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.
- INEGI, **XII Censo General de Población y Vivienda**, México, 2000.
- IRACHETA X, Alfonso, **Hacia una planeación urbana crítica**, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1992.
- IRACHETA X, Alfonso, "Planeación del desarrollo en México: Crisis y recuperación", en, **Revista IAPEM**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, mayo-agosto de 2000, No. 46
- JARILLO, Hernández, Roberto, "La reglamentación de los servicios públicos municipales", en, **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, coedición de la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio de Posgraduado del CIDE, México, 1993.
- JARQUE, Carlos M., "Urbanización y transformación de la ciudad de México", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, octubre-noviembre-diciembre de 1996, No. 56.
- KLIKSBERG, Bernardo, **Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre**, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- , **¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras**, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1989.
- , **Pobreza un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial**, México, Coedición CLAD, FCE y PNUD, 1997.
- , "Repensando al Estado para el desarrollo social", en, **Revista Espacios Públicos**, Toluca, México, UAEM – FCPyAP, 1998.
- , "Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina", en, **Revista Venezolana de Gerencia**, Venezuela, Universidad de Zulia, septiembre-diciembre de 2000, No. 12.
- LAHERA, Eugenio, "Nuevas orientaciones para la gestión pública", en, **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, abril de 1994, No. 52.
- LANDA, Horacio, **Terminología de urbanismo**, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México, 1976.
- LAUFER, Romain y ALAIN, Burlaud., **Dirección pública: gestión y legitimidad**, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.
- MAJONE, Giandomenico, **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**, coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MARTINEZ ASSAD, Carlos y Ziccardi, Alicia, **Política y gestión municipal en México**, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales, 1988.
- MARTINEZ GRANADOS, José G., "Problemática y perspectiva de crecimiento habitacional al popular en Tlalnepantla de Baz", en, **Revista IAPEM**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, enero – abril de 2001.

- MASSE NARVAEZ, Carlos Eduardo, "Fundamentos para la investigación de la realidad municipal", en, **Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal**, México, Coedición de la UAEM y el Colegio Mexiquense, 1995.
- MEDINA GIOPP, Alejandro, "Control y seguimiento de la gestión municipal; una propuesta administrativa", en, **Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal**, México, Coedición de la UAEM y el Colegio Mexiquense, 1995.
- MEDINA GIOPP, Alejandro, "Sobre la tipología municipal", en, **Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, No. 42, 43 y 44**, México, INAP, 1996.
- MEJIA LIRA, José, **Problemática y desarrollo municipal**, México, Coedición de la Universidad Iberoamericana y la editorial Plaza y Valdés, 1994.
- , "La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales (la experiencia mexicana), en, **Revista Gestión y Política Pública**, México, CIDE, segundo semestre de 1992, Vol. I, núm.1,
- , "La participación ciudadana en el contexto de la nueva relación Estado-sociedad", en, **Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal**, México, Coedición de la UAEM y el Colegio Mexiquense, 1995.
- , "Propuesta para el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales", en, **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, Toluca, México, coedición de la UAEM – La Coordinación General de Apoyo Municipal del GEM y el Colegio de Posgraduados del CIDE, 1993.
- , **Servicios públicos municipales**, México, Coedición de la Universidad Autónoma del Estado de México y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.
- , **Servicios públicos municipales**, México, Coedición de la Universidad Autónoma del Estado de México y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.
- , "Hacia una propuesta integral de la evaluación de las políticas públicas", en, **Revista IAPEM**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, julio-septiembre de 1997, No. 35.
- , "Tipologías municipales ¿para qué?", en **Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, No. 42, 43 y 44**, México, INAP, 1996.
- MENDEZ, José Luis, "¿Vieja o nueva administración pública?. Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", en, **Revista Reforma y Democracia**, Venezuela, CLAD, febrero de 1999, No. 13.
- MEYER, Lorenzo., "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia obstáculos y posibilidades", en, **En busca de la democracia municipal**, México, Colegio de México, 1994, Trabajo coordinado por Mauricio Merino.
- MOKATE, Karen Marie, "Convirtiendo el monstruo en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social", Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, septiembre de 1998, versión preeliminar.
- MONTES, Luisa, "Alternativas presentes y futuras de residuos sólidos en nuestro país desde el punto de vista del desarrollo sustentable", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, 1998, No. 62.
- MOTTA, Paulo R., **Innovación y democratización de la gestión pública**, Venezuela, CLAD, 1991.
- MITCHELL, J. Clyde, "Case and Situation Analysis", en **The Sociological Review**, number 31, 1983.

- MORENO ESPINOSA, Roberto, "La gestión pública en el umbral del nuevo milenio", en, **Revista IAPEM**, México, IAPEM, enero-marzo de 1998, No. 37.
- NIRENBERG, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V, **Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales**, Buenos Aires, Paidós, 2000.
- NIRENBERG, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V, **Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia**, Buenos Aires, Paidós, 2003.
- NUÑEZ GONZALEZ, Francisco, "El fortalecimiento municipal a través de la gestión de los servicios públicos", en, **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, coedición de la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio de Posgraduado del CIDE, México, 1993.
- NUÑEZ FERNANDEZ, Leopoldo, "Los determinantes demográficos del crecimiento de población rural y urbana", en, **Revista Demos -Carta geográfica sobre México-**, México, Instituto de investigaciones Sociales de la UNAM, 1998.
- OCDE, **Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, "La planeación municipal, interés de la administración pública", en, **Revista del Senado de la República**, México, Senado de la República, enero-marzo de 1997, Vol. 3, No. 6.
- ORMOND, Derry y Loffler, Elke, "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar", en, **Revista Reforma y Democracia**, Venezuela, CLAD, febrero de 1999, No. 13.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler, **El nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público**, México, Gernika, 1994.
- OSPINA BOZZI, Sonia, "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en, **Revista Reforma y Democracia**, Venezuela, CLAD, febrero de 2001, No. 19.
- OSPINA BOZZI, Sonia, "Gestión, política pública y desarrollo social; hacia la profesionalización de la gestión pública", en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, enero-junio de 1993, Vol. II, No. 1.
- PARDO, María del Carmen, "La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?", en, **En busca de la democracia municipal**, México, Colegio de México, 1994, Trabajo coordinado por Mauricio Merino.
- PARTIDA BUSH, Virgilio, "Los determinantes demográficos del crecimiento de población", en, **Revista Demos -Carta geográfica sobre México-**, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1998.
- PINEDA PABLOS, Nicolás, "El papel de los gobierno locales en América latina", en, **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. 5, núm. 2, México, CIDE, 1996.
- QUIROGA LEOS, Gustavo. "La calidad del servicio en la administración municipal", en, **Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, No. 42, 43 y 44**, México, INAP, 1997.
- RESPETTO, Fabián, "La política social entre la democracia y el desarrollo", en, **Revista Nueva Sociedad**, Venezuela, mayo-junio de 1994, No. 131.
- RESPETTO, Fabián, "¿Es posible reformar al Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana", en, **Revista Reforma y Democracia**, Venezuela, CLAD, febrero de 2000, No. 16.

- SALDIVAR, Antonio, "Financiamiento de proyectos urbanos con recursos privados dentro del nuevo federalismo", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, octubre-noviembre-diciembre de 1996, No. 56.
- SANCHO Y CERVERA, Jaime y Rosiles Castro, Gustavo, "Situación actual del manejo integral de los residuos sólidos en México", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, 1998, No. 62.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo, "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas", en **Revista Perfiles Latinoamericanos No. 3**, México, FLACSO, Diciembre de 2003.
- SÁNCHEZ MERTINEZ, Luis Alberto, "Apuntes para el estudio de las tipologías municipales", en **Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, No. 42, 43 y 44**, México, INAP, 1996.
- SHAN, David, "La nueva gestión pública. Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", en, **Revista del Instituto Nacional de Administración Pública, No. 91**, México, 1996.
- SOBRINO, Jaime, **Gobierno y administración metropolitana y regional**, México, INAP, 1993.
- SULBRANDT, José, "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en, **Pobreza un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial**, México, Coedición CLAD, FCE y PNUD, 1997.
- SUBIRATS, Joan, "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, ene-junio de 1995, Vol. IV, No. 1.
- SUBIRATS, Joan, **Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración**, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993.
- TORRES SALCIDO, Gerardo, **Proyecto de investigación: "Evaluación Diagnóstica, operación de albergues escolares indígenas –bienestar social–infraestructura social"**, mimeo.
- TRUJEQUE DIAZ, José Antonio, "Fragmentación urbana y social en Tlalnepanitla, estado de México", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, 1996, No. 53.
- UNIKEL S., Luis *et al*, **El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras**, México, El Colegio de México, 1976.
- UNIKEL S., Luis, "El proceso de urbanización", en, **El perfil de México en 1980**, México, coedición del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Siglo XXI, 1971. Vol. 2.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, "La administración pública como ciencia social tecnológica" en, en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, segundo semestre de 1994, Vol. III, No. 2.
- , **La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública, México**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.
- , "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", en, **Revista Control Gubernamental**, Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, 1995.
- , "La importancia de la evaluación y el control en la vida del gobierno municipal", en, **Revista Control Gubernamental**, Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, 1998.

- , "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea", en, **Revista IAPEM**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, enero-marzo de 1998, No. 37.
- , **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.
- , "El mundo actual de la ciudadanía, el estado y la administración pública", en, **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México, UNAM, 1996, No. 164,
- , "Espacio público, misión del estado y gestión pública", en, **Revista Convergencia**, Toluca, México, UAEM, enero-abril de 2000, No. 21.
- WEINTRAUB, Jeff, y Krishan Kumar, **Public and Private in Thought and practice: Perspectives on a Grand Dichotomy**, Chicago, University of Chicago Presss, 1997.
- WEISNER, Eduardo, "Evaluation of plans, programmes, strategies and projects", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- (ILPES), Seminario de Alto Nivel de las Funciones Básicas de la Planificación, 1999.
- WEISS, Carol. **Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness**. Prentice Hall, 1972.
- WEISS, Carol. "Evaluation Research in the Political Context", **Evaluation and Education: At Quarter Century**, eds. Milbrey McLaughlin y Denis Phillips (Chicago: University of Chicago Press), 1991.
- WHOLEY, Joseph S. **Evaluation: Promise and Performance** (Washington D.C.: The Urban Institute, 1979).
- WILDAVSKY, Aaron, "The Once and Future School of Public policy", United States, **Public Interest Review**, spring, 1985.
- YIN, ROBERT K., **Case Study Research. Design and Methods**, Sage publications, Newbury Park, 1991.
- YOUNG, PAULINE, "The case study method", en, **Scientific social surveys and research: an introduction to the background, content, methods and analysis of social studies**, New York, Prentice-Hall, 1939.
- ZALL, Kusek, Jody y Rist C. Ray, **Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados**, Colombia, Banco Mundial, 2005.
- ZEMELMAN, M. Hugo, **Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente**, Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México. Colección Jornadas 111, México, 1987.
- ZICCARDI, Alicia, "Ciudades y gobiernos locales", en, **Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los noventa**, México, coedición del Instituto Mora – FLACSO (sede México) y el Grupo editorial Porrúa, 1991, trabajo coordinado por Alicia Ziccardi.
- , "La tarea de gobernar las ciudades y la gobernabilidad", en, **Revista Federalismo y Desarrollo**, México, BANOBRAS, 1995, No. 49
- (Coord.), **La Tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadana**, México, coedición de Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Miguel Angel Porrúa, 1996.
- y Saltalamacchia R. Homero, **Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas**, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1997, Avances de Investigación.

Documentos Gubernamentales.

- **Municipio de Ecatepec:**

Bando Municipal, H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Gaceta Municipal: Órgano Oficial del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Estado de México, Febrero de 2002.

Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec, Poder Ejecutivo del Estado, Gaceta del Gobierno, Toluca de Lerdo, Méx., lunes 10 de abril del 2000.

Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos.

- **Municipio de Naucalpan:**

Bando Municipal, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Gaceta Municipal Órgano Oficial del H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México, Febrero de 2002.

Plan del Centro de Población Estratégico de Naucalpan, Poder Ejecutivo del Estado, Gaceta del Gobierno, Toluca de Lerdo, Méx., jueves 10 de junio de 1993.

Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Gaceta Municipal: Órgano Oficial, Año 1, No.1, Diciembre de 2000.

Reglamento del Consejo de Administración de Indicadores de Gestión del Municipio de Naucalpan de Juárez, México, Poder Ejecutivo del Estado, Gaceta del Gobierno, Toluca de Lerdo, Méx., miércoles 2 de octubre del 2002.

Manual para la Implementación de Indicadores de Gestión, Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, septiembre de 2002.

- **Municipio de Tlalnepantla:**

Bando Municipal, H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Gaceta Municipal Órgano Oficial del H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, Febrero de 2002.

Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla de Baz, México, Poder Ejecutivo del Estado, Gaceta del Gobierno, Toluca de Lerdo, Méx., miércoles 3 de abril de 1996.

Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Gaceta Municipal No. 4 Año 2, Marzo de 2001.

- **Gobierno del Estado de México.**

Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, Gobierno del Estado de México - Secretaría de Finanzas y Planeación, 2000.

Lineamientos Metodológicos para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, Gobierno del Estado de México - Secretaría de Finanzas y Planeación, agosto del 2000.

Guía para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, Gobierno del Estado de México - Secretaría de Finanzas y Planeación, enero de 1994.

Indicadores Básicos para la Planeación Regional, Gobierno del Estado de México - Secretaría de Finanzas y Planeación, enero de 1997.

Taller de evaluación –consolidación del Sistema Integral del Desempeño (SIED), Gobierno del Estado de México - Secretaría de Finanzas y Planeación, Subsecretaría de Programación y Presupuesto, *Documento interno de trabajo de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto*, año 2002.

Taller para la Evaluación Integral del Desempeño, Gobierno del Estado de México - Secretaría de Finanzas y Planeación, Subsecretaría de Programación y Presupuesto, *Documento interno de trabajo de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto*, año 2002.

Taller de Actualización de Indicadores, Gobierno del Estado de México - Secretaría de Finanzas y Planeación, Subsecretaría de Programación y Presupuesto, *Documento interno de trabajo de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto*, mayo 2002.

Documentos electrónicos:

Cabrero Mendoza, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, en la página web : http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm

Disco Compacto SCINCE, (Sistema para la Consulta de Información Censal), INEGI, 2000.

Fernández y Zavala, Luis. *Evaluación y Estado en América Latina*, consultado en la página web: http://www.iacd.oas.org/Interamer/Interamerhtml/Riverhtml/riv_zav_zav.htm

Stufflebeam, Daniel, *Meta-Evaluation*, Paper No. 3, Occasional Paper Series, diciembre de 1974, en la página web: <http://www.wmich.edu/evalctr/pubs/ops/ops03.pdf>

Weisner, Eduardo, *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*, CEPAL - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile, Serie Gestión Pública No. 4, mayo de 2000, en la página web: <http://www.eclac.cl/publicaciones/llpes/0/lcl1370/lcl1370e.pdf>

Páginas web:

[http:// habitat.aq.ump.es/](http://habitat.aq.ump.es/)

<http://www.inegi.gob.mx/>

<http://www.segob.gob.mx/>

<http://www.ecatepec.gob.mx/>

<http://www.naucalpan.gob.mx/>

<http://www.tlalnepantla.gob.mx/>

<http://www.politicadigital.com.mx/>

<http://www.clad.org.ve/0029601.html>

<http://constitucion.presidencia.gob.mx/>

http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Agenda_desde_lo_Local

<http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/LyEFra.asp> Para consultar:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
- Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.