



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA
MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN
TLALNEPANTLA DE BAZ 1994-206

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

NORMA JUDITH GUZMAN VAZQUEZ

Asesor: Juan Montes de Oca Malvaez

Enero 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Capítulo 1

REFORMA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO MODERNO

Capítulo 2

EL MUNICIPIO

Capítulo 3

PROPUESTA DE UNA POLÍTICA
PÚBLICA PARA UNA
MODERNIZACIÓN
ADMINISTRATIVA INTEGRAL
DEL MUNICIPIO DE
TLALNEPANTLA DE BAZ

DEDICATORIAS

No tengo palabras para agradecerles a ti PAPA Y MAMA, por el apoyo incondicional que me han dado en todos los momentos de mi vida, a ustedes les debo todo lo que soy, los amo infinitamente.

A mis HERMANOS Gracias. David, por haber sido el mejor compañero en todas las travesías de mi vida. Marisol, por enseñarme el verdadero sentido de ser incondicional. Y Cesar, por tener siempre una sonrisa. Son parte fundamental de mi vida.

A ti Abuela, por tus atenciones, las mañanas no serían tan sencillas sin ti.

A Cinthia por haber compartido alegrías, tristezas, preocupaciones logrando descubrir junto a ti el significado y la importancia de la amistad.

A la familia Poce López, gracias Padrinos han sido un pilar importante en mi desarrollo y a sus hijos por ser como mi segunda familia.

A todos mis compañeros del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, de Scorpion y de Mazda, que me apoyaron día a día alentándome para seguir adelante.

A mis compañeros del Seminario, por haber compartido este gran esfuerzo en especial a Eliza, Lizbeth y Norma. Y a mis profesores por su invaluable aportación en mi desarrollo académico, Araceli Parra, Martín Díaz, José Albino, Enrique Balleres y en especial a mi Asesor Juan Montes de Oca, quien con sus conocimientos enriqueció este documento.

A la Universidad Nacional Autónoma de México mi alma mater y la FES Acatlan, por que sus instalaciones recibí las herramientas para enfrentarme a la vida profesional.

Y a ti Gerardo por ser tan comprensivo y tolerante.

INDICE

	Pag.
Reforma Administrativa Del Estado Moderno.....	1
Modernización administrativa en México.....	4
1982-1988 Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.....	5
1988-1994 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari.....	10
1994-2000 Sexenio de Ernesto Zedillo.....	14
2000 – 2005 Sexenio de Vicente Fox.....	17
Vertientes de la Modernización Administrativa.....	21
New Public Management.....	22
Profesionalización de los Recursos Humanos.....	27
Uso de nuevas tecnologías.....	33
Prestación de Servicios Públicos.....	38
El Municipio.....	46
Antecedentes.....	47
Características actuales del Municipio.....	50
Tipología de los Municipios.....	54
Municipios Metropolitanos.....	57
Tlalnepantla de Baz.....	58
Monografía del Municipio.....	58
Gobierno Municipal de Tlalnepantla, periodo 1994-1997.....	67
Gobierno Municipal de Tlalnepantla, periodo 1997-2000.....	69
Gobierno Municipal de Tlalnepantla, periodo 2000-2003.....	71
Gobierno Municipal de Tlalnepantla, periodo 2004-2005.....	75
Propuesta De Una Política Pública Para Una Modernización Administrativa Integral Del Municipio De Tlalnepantla De Baz.....	76
Análisis de una Política Pública.....	78
Diseño y formulación de la política	90
Modelo de implementación.....	100
Modelo de evaluación.....	110
Conclusiones.....	115
Bibliografía.....	120

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años se ha discutido sobre la crisis de la administración pública tradicional y sobre la necesidad de transformarla. La modernización del sector público ha sido un asunto prioritario en la agenda de muchos gobiernos, al tiempo que ha generado una abundante literatura académica.

El Gobierno se encuentra inmerso en una inaplazable y urgente premisa de modernización administrativa, con miras a tener instituciones eficientes, en donde las relaciones entre el gobierno y la sociedad sean ágiles. La administración pública ha tenido que recorrer un arduo y sinuoso camino para llegar a este proceso de modernización librando innumerables batallas, tanto en el campo de la política y de la administración. Será objetivo de este capítulo estudiar y analizar los antecedentes históricos de la reforma y modernización administrativa del Estado, iniciando con un análisis sexenal, desde Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), continuamos con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y concluimos esta revisión con Vicente Fox Quezada desde la toma de posesión en el años 2000 hasta nuestros días.

Después del análisis histórico, examinaremos las tendencias de la administración pública en México haciendo especial énfasis de las repercusiones en el ámbito municipal, finalizare exponiendo las principales vertientes de modernización administrativa, que para efectos del presente trabajo son: new public management, profesionalización de los recursos humanos, uso de nuevas tecnologías, enfocando todos estos esfuerzos en la eficiente y eficaz prestación de servicios públicos municipales.

“En todos los procesos de reforma administrativa subyace una filosofía relacionada con los objetivos políticos de la sociedad en la que ellos se insertan, y una teoría de la administración pública”¹ Este tipo de procesos

¹ Saravia, Enrique J. “Teoría de la Administración y la Reforma Administrativa”, publicado en Internet en http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html.

deben adecuarse a las características de cada Estado, considerando las singularidad de los actores políticos, así como las particularidades que tienen cada uno, en su relación con la sociedad y las demandas que los ciudadanos hacen, sin olvidar los valores de la globalización.

Algunos de los factores principales que han alentado la modernización es la globalización, una sociedad más demandante y participativa, en un contexto generalizado donde el gobierno cuenta con recursos limitados, mismos que son insuficientes para cumplir cabalmente con sus funciones; así observamos una tendencia mundial a tener gobiernos eficientes y eficaces. “Las naciones que ingresaron a la economía globalizada han pretendido estadios cada vez más perfectibles en la tecnología, los medios de información, la rotación de capital y el aseguramiento de mano de obra al menor costo posible.”²

En la actualidad no solo se demanda del gobierno una óptima aplicación de los recursos públicos sino que estos se apliquen en programas que realmente solicite la sociedad, lo anterior es una repercusión de tener ciudadanos interesados en los problemas del gobierno, ya sea que les afecten directa o indirectamente. Así tenemos, una creciente preocupación de las instituciones y funcionarios de responder eficazmente a los reclamos de sociedades cada vez más plurales; informadas y participativas, que exigen el cabal cumplimiento de sus funciones. “Por ello, el Estado y la administración pública se transforman para revalorar y redefinir su misión histórica, social, política y económica; y responder a las demandas de la sociedad que reclaman y exigen espacios para participar y desarrollar sus capacidades en la vida pública.”³

Dentro de este panorama, la modernización administrativa implica no solo un cambio de actitud de los funcionarios públicos, se convierte en un concepto más amplio y generalizado en el que debemos considerar, desarrollo

² Méndez Reyes Jesús, “Retos del Estado: frente a la globalización y la administración pública del nuevo siglo” Revista IAPEM No. 58, mayo – agosto 2004. P 204.

³ Pérez, Bello Noé, “Los cambios: institucionales del Estado y la administración pública moderna” Revista IAPEM No.58, mayo – agosto 2004. P 12.

e implementación de técnicas de planeación estratégica, de las nuevas teorías de management, uso y aplicación de nuevas tecnologías, la profesionalización de los servidores públicos, todo esto con la finalidad de prestar a la ciudadanía servicios públicos de calidad y por supuesto concluyendo con la medición del desempeño logrando una administración con resultados medibles. “La reforma del Estado y la administración pública deber ir acompañadas de un seguimiento metódico de las acciones y resultados que se obtienen, así definir indicadores de gestión que evalúen el desempeño y permitan el análisis y la mejora del servicio público.”⁴

En nuestro país, los principales avances en materia de modernización administrativa los encontramos en el ámbito federal, mostrando un efecto de cascada, perneándose primero en los gobiernos estatales en últimas fechas estas nuevas tendencias han llegado al municipio, este resultado es común en países con características de centralización, como el caso mexicano además, se observa respaldado por una legislación poco adecuada para que los cambios se den desde lo municipal.

“El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo...”⁵ Para que las instituciones públicas de un país se vean inmersas en un proceso de modernización se requiere la participación de todo el aparato gubernamental, desde el poder ejecutivo, legislativo, los gobiernos estatales y municipales y por supuesto la participación ciudadana.

Sin embargo, la modernización administrativa se logra después de varios años, por lo que, será objetivo del siguiente apartado hacer una sipnosis histórica de cómo se ha llevado a cabo el proceso de modernización administrativa en nuestro país, considerando un periodo desde 1982 hasta el

⁴ Méndez Reyes, Op. cit., P 222

⁵ Habermas, Jürgen, “Discurso Filosófico de la modernidad: Doce lecciones”, Ed. Madrid, Taurus. España 1989, P. 355

2005. Algunos de los puntos relevantes que no debemos perder de vista dentro de este recorrido es el cambio de política económica, y por supuesto los primeros intentos de reforma del estado.

Modernización administrativa en México

El Estado Mexicano se ha tenido que transformar respondiendo a los reclamos sociales, dentro de un contexto naciente de alternancia de poder y sobre todo en un mundo globalizado. “La vida del Estado como realidad concreta es perfectible, intermitente y esta regida por los cambios sociales, es correlativa a la vida social, ambas se tienen que transformar para corresponder y así vivir, y sobrevivir para lograr su proyecto de vida.”¹

La reforma del Estado desde los ochentas iba de la mano con la transformación de la administración pública, y aún en nuestros días sigue siendo fundamental la innovación en este campo, con la finalidad de tener una administración, funcional y transparente en el desarrollo de sus actividades, con funcionarios públicos honestos que rindan cuentas de sus actos a la ciudadanía, así como profesionalizados. Todo esto con la finalidad de lograr instituciones gubernamentales fortalecidas administrativamente.

“Los primeros rastros de cambio, aparecen con las reforma electorales que introducen el concepto de <diputados de partido>, se manifiestan dramáticamente en los sucesos de 1968, y culminan en lo económico con la crisis de 1982, y en lo político con el sacudimiento electoral de 1988”² Recordemos que las reformas solo se dan en momentos de crisis, es por eso que 1982 es un momento coyuntural para el estudio de las reformas del Estado y la administración pública mexicana.

Durante los años ochenta la administración pública mexicana se vio marcada por dos sucesos fundamentales: La simplificación administrativa con el objetivo de disminuir los tramites administrativos y desburocratizar al gobierno. Y la implementación de una política de privatización de empresas públicas, disminuyendo drásticamente la

¹ Pérez Bello, Op. cit., P 22

² Medina, Peña Luis, “Hacia el nuevo Estado México, 1920 –1994”, México, FCE 1995, P 17

intervención del estado en la economía. Todos estos cambios económicos y administrativos tienen sus inicios en el sexenio de Miguel de la Madrid.

1982-1988 Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado

Este sexenio se inicia con el planteamiento de una nueva estrategia económica, es la coyuntura para pasar de una economía de un estado interventor a un estado regulador, romper con los vínculos del pasado e insertarse en las tendencias mundiales del neoliberalismo.

Las primeras medidas económicas llevadas a cabo en el sexenio de Miguel de la Madrid tuvieron como objetivo central “paliar y revertir los efectos inmediatos de la crisis económica de la deuda externa, otorgándose prioridad a la corrección del déficit fiscal, para estabilizar la economía y sentar las bases para el cambio estructural.”³ Una de las estrategias para disminuir el déficit fiscal fue la venta de empresas paraestatales, buscando un doble efecto disminuir los gastos infructuosos que generaban estas, así como la obtención de ingresos por su venta.

Miguel de la Madrid llega al poder con un estado obeso con empresas paraestatales que intervenían en gran parte de las ramas de la economía, que no eran rentables, en un esquema mundial de libre mercado y de competencia. Aunado a lo anterior, y como consecuencia del mal manejo de las empresas paraestatales, donde estas más que generar ingresos representaban un gasto para el erario público.

Por ello el gobierno de Miguel de la Madrid inicia su sexenio anunciando la puesta en marcha del Plan Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), con este plan el gobierno marco como su prioridad la sanear la economía definiendo las estrategias para lograrlo.

³ Op. cit., P 239

Los objetivos a corto plazo del PIRE fueron combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar un ritmo elevado de crecimiento. Para lograrlo, el nuevo gobierno se propuso disminuir el crecimiento del gasto público, continuar solo con las obras en proceso, con la disciplina en ejecución del gasto, así como, estimular el abasto en alimentos básicos, aumentar los ingresos fiscales, canalizar selectivamente el crédito a prioridades del desarrollo nacional y reivindicar el mercado cambiario a la soberanía nacional, y reestructurar la administración pública.”⁴

Podemos observar como uno de los principales objetivos del gobierno la disminución del gasto, de hecho la reforma administrativa iba encaminada a la creación de una administración pública eficiente en la aplicación de los recursos y en la realización de sus funciones, que estuviera a la par de las administraciones del mundo, se estaba preparando el camino para un economía de mercado abierto.

Durante los primeros días de su gobierno De la Madrid, en lo que respecta a la reforma administrativa, envió al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que se establecían importantes modificaciones que crearon y reformaron varias Secretarías de Estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología. En los años posteriores, se impulsó la simplificación administrativa, buscando agilizar trámites y dar servicios más eficaces a la ciudadanía.

En este período se expidió también la Ley de Planeación, reglamentaria de los artículos 25 y 26 Constitucionales, los cuales fueron reformados para establecer la obligatoriedad de la planeación por parte del gobierno, constituyendo el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Posteriormente ya con la reglamentación adecuada en 1983 se da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo como prioridad la recuperación económica, adicionando el concepto de reformas

⁴ Op. cit., P 240

estructurales. Es importante mencionar que desde los ochentas, se planteaba la necesidad de reformar el Estado, para lograr la recuperación económica.

En complemento, se realizaron reformas al artículo 115 Constitucional, en la que se facilita a los Ayuntamientos expedir reglamentos; se delimitaron los servicios públicos correspondientes a los municipios, antes de esta reforma eran los Estados los que determinaban los servicios que podía brindar cada Municipio. Sobre todo dio las bases para garantizar la autonomía económica del municipio a través de contribuciones municipales; trasladando el cobro de los impuestos a la propiedad que competía a los gobiernos estatales.⁵

También, se dio a los municipios la facultad de elaborar sus presupuestos de egresos, este avance fue muy significativo al otorgarle autonomía sobre su hacienda pública, hacerlo responsable del manejo de sus recursos. El tema sobre manejo de recursos, es un punto primordial a favor de la autonomía financiera del municipio, lográndose la entrega incondicional de las participaciones estatales a los Municipios, dejando de lado el origen partidista, este es fundamental porque con anterioridad las participaciones estaban condicionadas a factores políticos.

Las reformas realizadas durante los años ochentas fueron orientadas a la autonomía de las finanzas municipales, logrando un gran avance en el ámbito municipal, fortaleciendo el federalismo.

Durante este sexenio se dio un gran impulso a la planeación, a través del apoyo a la evaluación, creando un órgano responsable que se haga cargo de esta, mediante el Sistema Nacional de Control y Evaluación a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

⁵ Laris, Casillas Jorge. Administración Municipal, Ed. Instituto Hacendario del Estado de México, México 2000, P 118

Para llevar a cabo los procesos de modernización administrativa se crearon la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil encargada de elaborar el proyecto del servicio civil, así como los anteproyectos de leyes correspondientes; y la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal con la finalidad de que apoyará a los programas de reestructuración del sector público, en 1984 esta unidad se convirtió en coordinación. “Nada se logro en este aspecto fundamentalmente dentro de las perspectivas deliberada del presidente sumir la modernización en el olvido, sino que la crisis fue de tal magnitud que desvió la atención y con ello se perdió la relativa autonomía que con tantas dificultades había conseguido la administración.”⁶

Con el fin de dotar al gobierno de instrumentos apropiados para el combate a la corrupción, elevó al rango de Secretaría a la Contraloría de la Federación, expidiendo también la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

Podemos encontrar a partir de esta época esfuerzos de simplificación administrativa en todas las entidades de la Republica, mismos que vemos formalizados en un programa que dio base al acuerdo presidencial publicado en agosto de 1984. “Al concluir la administración de la abundancia, se agotó la idea de que la modernización era necesaria y urgente. Se busco su simplificación privatización y achicamiento, en lugar de pretender su profesionalización para lograr una racionalidad administrativa. Estas aspiraciones formar parte de las utopías administrativas, que difícilmente logrará realizarse dentro del actual funcionamiento del sistema político mexicano.”⁷

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid encontramos elementos de reforma y modernización administrativa, por lo que es importante diferenciar cada uno de estos conceptos:

- Reforma, tomaremos la definición de Carrillo Castro, son realizadas por el poder constituido, es un cambio que encuentra resistencias que hay que vencer, la

⁶ Pardo, María del Carmen. “La modernización administrativa en México”. México, Ed. INAP –Colegio de México, 1993. P 142

⁷ Op. cit., P 146

resistencia al cambio es una característica de las sociedades modernas. Toda reforma requiere un esfuerzo extraordinario, estas tienen un ritmo y requieren un tiempo de desarrollo, requieren de un plan, deben ser integrales, debe definir claramente los objetivos de una organización.⁸

- El concepto de modernidad, lo tomaremos de Hegel (primero utilizar el concepto de modernidad, principalmente al referirse a la sociedad) ... “la modernidad ya no puede ni quiere tomar sus criterios de orientación de modelos de otras épocas, tiene que extraer su normatividad de sí misma. La modernidad no tiene otra salida, no tiene más remedio que echar mano de sí misma; por lo tanto deviene conscientemente de sí misma.”⁹

Así, definimos a la modernización como una idea más concreta, un complemento de la reforma, esta última es integral contempla la organización su conjunto, a diferencia de la modernización que se puede segmentar. La modernización administrativa puede realizarse en algunas áreas de la administración o partes del proceso administrativo; sin embargo, la reforma administrativa no puede funcionar de manera parcial para que pueda concluirse debe completar todas sus etapas¹⁰.

El sexenio de Miguel de la Madrid llega a su fin, sin que se realicen las reformas estructurales, no se controló la inflación (en enero de 1988 se tenía una inflación anualizada alrededor del 50%), sin que la población que seguía mermando su poder adquisitivo (el INPC estaba en el 15.5%) y en terreno de la administración pública se lograron realizar algunas reformas a la leyes, estableciendo las bases para iniciar una reforma administrativa que debería continuar su sucesor Carlos Salinas de Gortari.

1988-1994 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari

⁸ Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México, Ed. Porrúa, México 1980. P 64

⁹ Habermas. Op. Cit., P. 370

¹⁰ Las etapas de la reforma administrativa, son: programación, instrumentación, ejecución y control. Para más información consultar a Carrillo Castro Alejandro, Op cit. Pp. 71-72

Carlos Salinas de Gortari asume la Presidencia de la República, el 1 de diciembre de 1988, con la convicción, no sólo de continuar el proyecto de su antecesor para lograr la recuperación económica del país, sino de profundizar en algunos de los programas apenas esbozados por De la Madrid, teniendo como principales vertientes: control de la inflación y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera, apertura comercial, entre otros. Estos programas, se iniciaron en el marco de una gran contracción de la economía, se sustentaron en la recuperación de las fuerzas del mercado, donde la intervención del Estado se tiene que limitar a las áreas identificadas como estratégicas y prioritarias.

Desde su toma de posesión, Salinas anunció la necesidad de llevar a cabo la reforma del Estado, modificando sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano, para lo que era imprescindible reformar la administración pública.

Como algo inusual en un Presidente, Salinas Publicó en una revista un artículo en el que fundamentaba ampliamente las razones y los alcances de dicha reforma. En este artículo señala como prácticas del nuevo estado: la concertación, el ejercicio democrático de la autoridad, el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, la privatización de las empresas públicas no estratégicas, dando a los obreros participación en su propiedad y canalizando el producto de su venta a programas sociales, entre otras los objetivos de la reforma eran:

Problemática	Solución
Un Estado paternalista, propietario, interventor y excesivo	- Redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente. - Ampliando la participación de la iniciativa privada
El gran número de pobres	- El combate a la pobreza a través del Programa Nacional de Solidaridad

En el cuadro anterior podemos observar, los principales problemas definidos durante el sexenio de Salinas, un Estado paternalista propietario de empresas de toda

índole convirtiéndolo en un Estado interventor en la economía y excesivo en sus atribuciones y en sus gastos; para solucionar esta problemática se plantea como estrategia principal de solución, el redimensionamiento del Estado y por consecuencia el aumento de su participación en las actividades identificadas hasta ese momento como propias del gobierno de la iniciativa privada, atacando con esto varios padecimientos. Las acciones a seguir son:

- Al continuar con la venta de las empresas paraestatales, no solo se obtiene recursos adicionales por la venta de estas, sino también se disminuyen los gastos.
- El adelgazamiento del estado, convirtiéndolo en un estado más ágil, acorde a las tendencias mundiales.
- Con el adelgazamiento del estado, se empezaba a perfilar la administración pública hacia procesos de modernización administrativa.
- Se incremento la participación de la iniciativa privada en actividades que en el pasado eran destinadas al Estado, un ejemplo claro es el servicio telefónico, este dejo de ser un servicio prestado por una empresa paraestatal, para iniciar a ofrecerse por una empresa privada.
 - En este proceso de privatización se pueden encontrar ciertas ventajas:
 - El servicio se hizo más eficiente y eficaz.
 - Se accedía con mayor facilidad al mismo.
 - Desapareció el monopolio el precio comenzó a regirse por la oferta y la demanda.
 - Y también hay desventajas:
 - El proceso de privatización no fue transparente.
 - Los ingresos obtenidos por la venta de esas empresas se gasto inmediatamente sin obtener beneficios a largo plazo.

La segunda gran problemática definida en este sexenio fue el enorme número de pobres existentes, para hacerle frente se implementa el Programa Nacional de Solidaridad pretendía mitigar la pobreza definiéndola como un problema de falta de ingresos y escaso acceso servicios, como educación, salud, vivienda, entre otros, es

obvio que al mejorar este tipo de servicios se reflejaría en nivel en mejorar las condiciones de vida de la población sin dotar de trabajo e ingreso. Este programa trato de redistribuir la riqueza social, sin embargo, en ausencia de empleos directos e inversión no fue posible revertir las condiciones del desarrollo y proporcionar beneficios cuando la población no produjo la riqueza que haría posible acceder a ellos.

Este tipo de estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secreto, excluyente y clientelar, están previsiblemente condenados en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política. En contrapeso a este tipo de política, gobernar por políticas públicas, significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, al dinero de los ciudadanos.

En efecto, las políticas públicas necesitan gobernantes elegidos democráticamente, así como, la compatibilidad con el marco constitucional, buscando sustentarse con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos. Todo lo anterior es indispensable para que se generen políticas que no limiten arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos, buscando eliminar el trato desigual entre ellos.

El programa de Solidaridad, surge como una respuesta del gobierno de Salinas al reto que representa el combate a la pobreza y a los rezagos sociales acumulados en la década de los ochenta. La magnitud de este reto se hace evidente al considerar que en 1987 se estimaba que de una población total de 81.2 millones de mexicanos, 41.3 eran pobres y de éstos 17.3 millones vivían en condiciones de pobreza extrema. Tenemos, que el PRONASOL se divide en 4 subprogramas¹¹:

1. Bienestar Social, que incluye abasto de alimentos, agua potable y drenaje, electrificación entre otros;

¹¹ Presidencia de la República Mexicana, Plan Nacional de Desarrollo 1988 – 1994, México, 1988.

2. Apoyo Productivo, que incluye los fondos de solidaridad para la producción y mujeres en solidaridad, entre otros;
3. Desarrollo Regional, que incluye el programa Istmo de Tehuantepec y Costa de Oaxaca, entre otros;
4. Programas Especiales que incluye el de Escuela Digna, Niños en Solidaridad, IMSS-Solidaridad, Apoyo a Caficultores y a Pescadores Ribereños, entre otros. En este rubro entrarían también todos aquellos que van surgiendo y que no encajan en los otros tres.

Para el gobierno Salinista la modernización de la administración pública era un requisito a cumplir para estar a la altura de los gobiernos del mundo y poder insertarnos con éxito al mundo global. “La modernización administrativa no es una moda; es un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se presten con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orienten en provecho de la colectividad, el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse.”¹²

Carlos Salinas llega al final de su sexenio con una sistema electoral fortalecido que legitimaría las elecciones de 1994 (evitando generar un clima enrarecido como el de las elecciones de 1988) con la firma y puesta en marcha en enero del mismo año del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, con un programa de Solidaridad que llegó a la mayor parte los estados del país, el surgimiento de un movimiento armando en Chiapas (Movimiento Zapatista de Liberación Nacional) y el asesinato del candidato a la presidencial del partido oficial.

Aún tomando en cuenta todas sus fallas, el gobierno Salinista parecía todo un éxito y así lo reconocían las instituciones financieras y la prensa especializada internacionales. A mediados de 1994 México ingresó al “club de los países ricos”, la

¹² Op. cit., P 148

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por lo que parecía que estaba a punto de concluirse el deseo del Presidente Salinas expresado en 1990: “Queremos que México sea parte del primer mundo y no del tercero”.

1994-2000 Sexenio de Ernesto Zedillo

No habían pasado tres semanas desde la toma de posesión a la presidencia por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León cuando estas esperanzas se desvanecieron como un espejismo. Ante el constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar del 15 %; bastó esto para crear un ambiente de intranquilidad de inmediato ante este flagrante incumplimiento de lo acordado en el Pacto por lo que el público se precipitó a comprar dólares creyendo que a la devaluación anunciada seguirían otras más graves. El gobierno tuvo que dejar en libertad el tipo de cambio que se fue hasta 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995, esto es, más de un 100 % de devaluación en relación a la paridad de 3.60 pesos por dólar vigente en los primeros días de diciembre de 1994.¹³

En este panorama seguía siendo impostergable tener una administración pública de calidad, que cumpla cabalmente sus funciones con menos recursos. “De acuerdo con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el Ejecutivo Federal se enfocó a fortalecer las funciones de servicio público, a fin de conformar una estructura administrativa que responda con flexibilidad y oportunidad a las transformaciones que demanda el país; promover el uso eficiente de los recursos públicos; cumplir cabalmente con los programas que emanan de la acción gubernamental; y garantizar la satisfacción de las necesidades de la población.”¹⁴

¹³ Op Cit Medina Peña Pag. 20

¹⁴ Presidencia de la Republica, Plan Nacional de Desarrollo 1994 – 2000, México 1994.

Los puntos principales que se consideran en el PND son¹⁵:

Programa	Avances
Medición y evaluación de la gestión pública (Indicadores de Gestión)	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de 2047 indicadores en 17 dependencias. - Impartición de 591 talleres de definición de estándares. - Capacitación a 14,480 empleados, sobre cultura de evaluación del desempeño. - Aplicación de encuestas sobre servicios y programas del gobierno.
Descentralización y desconcentración administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - SECODAM difundió una guía para la simplificación de estructuras organizacionales (para simplificación y automatización de funciones). - Un programa de descentralización de inmuebles - Se dejó la el 80% de la responsabilidad de fiscalización de recursos transferidos a los Órganos Estatales de Control, mediante los POAS. - Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, para generar un sistema compatible a nivel nacional.
Simplificación y adecuación del marco normativo actual	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificación de procedimientos, modernización de métodos de gestión, revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones administrativas. - Modernización de la administración del patrimonio inmobiliario federal, se realizaron más avalúos (16.5 % de incremento). - La adecuación y actualización del marco normativo que regula las adquisiciones, arrendamientos y servicios. - Nace Compranet automatizando el proceso de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública.
Profesionalización de los servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Se realizaron en total 36 065 cursos, mediante los cuales se capacitó a 566 546 servidores públicos. - Se elaboró el anteproyecto de Ley del Servicio Civil Federal. - se puso en marcha el Centro de Capacitación en Calidad (CECAL). - Se instalaron los Centros de Capacitación en Calidad en las secretarías de Energía, Trabajo y Previsión Social, y del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Reestructuración del sector paraestatal	<ul style="list-style-type: none"> - Las entidades paraestatales pasaron de 252 de 1994 a 231 en 1997, de las cuales 189 estaban vigentes y 42 en proceso de desincorporación. Del total de las entidades vigentes, 71 son organismos descentralizados, 95 empresas de participación estatal mayoritaria y 23 fideicomisos públicos.

Así, se emprendieron acciones para modernizar la administración Pública, a efecto de permitir una mayor transparencia en las acciones de gobierno y el uso de los recursos, así como una mayor eficiencia de los servicios derivada de la desregulación y simplificación de trámites y procedimientos. Con apego al marco constitucional en un

¹⁵ Op Cit

ámbito de respeto en las relaciones entre el Estado y la iglesia, se garantizó el ejercicio pleno de la libertad de creencias de cultos; se alentó la participación social, la libertad de expresión, de prensa, el derecho a la información; se fortaleció la comunicación social de las dependencias y entidades para garantizar la difusión objetiva y veraz de las políticas públicas.¹⁶

El gobierno de Zedillo desarrolla un programa específico para la modernización administrativa denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, esta cuenta con tres subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana; fomentar la participación ciudadana, y la evaluación de las acciones institucionales.
2. Descentralización y/o Desconcentración; dotar de flexibilidad a las instituciones para que se adecuen al marco actual.
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública; medición y evaluación del desempeño, rendición de cuentas de los servidores públicos para combatir la corrupción.

La implementación del Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) muestra los contrastes entre áreas que utilizan los nuevos enfoques de calidad total y planeación estratégica y por otro lado, las dependencias y organismos que son resistentes al cambio.¹⁷ Esto nos da un panorama general de los avances que en materia de modernización llevo a cabo el gobierno de Zedillo.

2000 – 2005 Sexenio de Vicente Fox

Vicente Fox, llega a la Presidencia de la República como el primer gobierno de un partido diferente al Revolucionario Institucional, después de 60 años en el poder se

¹⁶ Op. Cit.

¹⁷ Sánchez, González Juan José. "La administración pública en México: Retos y Desafíos Hacia el Fin del Milenio". Revista IAPEM No. 39, julio – septiembre 1998. P 48

inicia el tan nombrado cambio democrático, asume el poder con grandes compromisos y sobre todo con las expectativa ciudadana de dar solución a todos lo males que aquejaban al país.

De los grandes retos que tenía que cumplir, al asumir Fox el poder, eran las reformas estructurales, para José Chanes Nieto las reformas estructurales recaen sobre aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública, por ello era relevante para este gobierno la modernización administrativa. Sin embargo es contradictorio no encontrar en el Plan Nacional de Desarrollo, donde, ningún apartado dedicado a este tema.

En el PND 2000-2006 los tópicos más coincidentes con la modernización administrativa son dentro de las normas básicas para la acción gubernamental: el apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas; considerando estos los principios que guiaran los programas de gobierno.

Hay un apartado que se refiere al buen gobierno, definiéndolo como un gobierno que cumple con sus responsabilidades, “El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.”¹⁸

El primer informe de gobierno, menciona de manera efímera los logros de la modernización administrativa, limitándose a un párrafo donde menciona la importancia que tiene para el gobierno la transparencia y la rendición de cuentas como medios para combatir la corrupción.¹⁹

“Con el propósito de consolidar el ejercicio de un buen gobierno se continuó promoviendo el mejoramiento organizacional de la Administración Pública Federal,

¹⁸ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006, México 2000, P 63

¹⁹ 1er Informe de Gobierno de Vicente Fox.

mediante la innovación gubernamental y la prestación de servicios con calidad total, con servidores públicos profesionales, un gobierno austero, competitivo, transparente, desregulado y electrónico que utilice adecuadamente la tecnología existente para contar con sistemas de atención a la ciudadanía más rápidos y eficientes, con mayor cercanía a los usuarios y con menores costos públicos.²⁰ Este es el resumen de los alcances durante los últimos años de gobierno foxista.

Subprograma	Alcance
Gobierno que cueste menos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se han cancelado plazas en el gobierno federal (disminución de la partida de nomina) en áreas administrativas y creación de aquellas de atención social. ▪ Programa Especial de Reducción de Costos y Compactación de Estructuras Administrativas.
Gobierno con Calidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ INTRAGOB, buscando consolidar la cultura de calidad, con ocho líneas de acción: <ul style="list-style-type: none"> - Satisfacción del cliente. - Liderazgo. - Desarrollo de funciones, gestión de capital intelectual. - Administración de la información y la tecnología. - Planeación. - Gestión y mejora de los procesos. - Impacto. - Resultados. ▪ Se creó el reconocimiento INNOVA para premiar a las dependencias con mayores iniciativas. ▪ Creación de Consejo Nacional de Organismos Estatales por la Calidad en 22 estados. ▪ Certificaciones ISO-9000 a las dependencias de gobierno.
Gobierno Profesional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. ▪ El servicio civil de carrera está formado por 7 subsistemas: <ul style="list-style-type: none"> - Planeación de Recursos Humanos - Ingresos - Desarrollo Profesional - Capacitación y Certificación de Capacidades - Evaluación del Desempeño - Separación - Control y Evaluación ▪ Se puso a disposición de las dependencias y público en general el portal de www.trabajaen.gob.mx. ▪ Creación de un Padrón Único de Servidores Públicos, con la finalidad de dar seguimiento a su desarrollo profesional. ▪ Creación de espacios virtuales de capacitación.

²⁰ 2do Informe de Gobierno de Vicente Fox.

Gobierno Digital	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobierno Digital e-gobierno con la página www.gob.mx que sirve como vínculo para los servicios del gobierno. ▪ Chabanet. ▪ Pago electrónico de impuestos. ▪ Trámites del IMSS. ▪ Continuidad a Compranet. ▪ E-gobierno en donde cada vez se incorporan más entidades gubernamentales.
Gobierno con mejora regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de los Comités de Mejora Regulatoria Interna. ▪ Instalación de Normateca en sitios electrónicos. ▪ Sistema de Apertura Rápida de Empresas. ▪ Registro Federal de Trámites y Servicios.

Nota: Para la elaboración de este cuadro se tomo información del PND 2000-2006 y de los informes de gobierno²¹.

Los programas, buscan la disminución de los gastos han tenido un gran auge desde los años ochentas hasta nuestros días y la partida de servicios personales una de las más afectadas.

Sin embargo, hoy en día los gobiernos no sólo tienen que trabajar más con menos, sino que además deben ser hábiles e innovadores a fin de responder a las crecientes expectativas y necesidades de los ciudadanos. Durante el sexenio de Fox se implementaron varios programas de innovación, entre los más destacados se encuentran el desarrollo de portales de Internet en donde los ciudadanos pueden consultar información y en algunos también solicitar servicios²². En el terreno municipal, existe una página Web en la que se puede encontrar información de todos los municipios del país²³.

En el terreno de la calidad se ha tomado el concepto de ciudadano-cliente, desarrollado una cultura de atención y calidad de servicios, implementado la certificación ISO – 9000 en las dependencias de gobierno. Con esta se estandarizan procesos, se busca la disminución de tiempos de atención y la calidad en la prestación de los servicios públicos.

²¹ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. México 2000.

²² Un ejemplo es la página del seguro social, donde se pueden hacer consultas de los empleos que ha tenido una persona por el número de seguridad social. En la página de la SHCP se pueden presentar declaraciones en línea, se emite un formato para el pago, este se puede realizar en cualquier Banco.

²³ www.e-local.gob.mx

México llegó retrasado al servicio profesional de carrera, mientras en otros países se ha venido aplicando desde hace muchos años, revisando sus bondades y también sus errores y excesos. A primera vista resulta extraño que un país como el nuestro, que ha llevado a cabo un proceso largo y permanente de modernización, desarrollo, estabilidad y gobernabilidad, no haya necesitado articular un servicio profesional de carrera. La explicación la encontramos en el hecho de que en nuestro país durante setenta años se careció de alternancia en las áreas ejecutivas y legislativas de los gobiernos federales y locales, proporcionando una peculiar continuidad a la circulación de las élites políticas y al personal administrativo de las dependencias públicas. No es entonces extraño que precisamente cuando la alternancia entre los partidos empieza a tener presencia, el debate sobre el servicio profesional de carrera se vuelva más intenso y urgente²⁴.

Así tenemos que durante la presente gobierno por primera vez se concursar los posiciones administrativas en el gobierno federal a través de la pagina de Internet en ella se pueden encontrarse posiciones hasta de Dirección General²⁵.

El gobierno digital es la pieza fundamental para la innovación en las dependencias de estado. Esta estrategia consiste en habilitar la posibilidad para que desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece gobierno digital, favorece la entrega de más y mejores servicios a los ciudadanos a través del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's) En 1996 se inició el desarrollo del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales denominado Comprante, este es un sistema informático que tiene por objetivo hacer más eficientes los procesos de contratación de adquisiciones y obras pública; facilitar a las empresas el acceso a las compras de gobierno, y hacer más transparentes estos procesos.

²⁴ Este es el dato de la década de los años ochenta, que es el período en que se inicia la alternancia en los niveles municipales, que culminará en su primera etapa en 1989 que es el año en que pasa al nivel estatal en el estado de Baja California, para culminar finalmente en el año 2000 en el ámbito federal.

²⁵ La dirección del portal de Internet es www.trabajaen.gob.mx

En Compranet, tenemos un claro ejemplo de mejora regulatoria en el gobierno federal, es la simplificación administrativa tan renombrada, es la disminución de tramites, tiempos de respuesta con lo que se alentó la inversión, facilitando y disminuyendo los eslabones que existen entre el gobierno y la sociedad.

Así podemos observar que fue dentro del gobierno de Vicente Fox, cuando se tuvieron más avances en materia de modernización administrativa, principalmente en lo que respecta a gerencia pública, uso de nuevas tecnologías y servicio civil de carrera. Esto se debe no solo al impulso que le dio el gobierno federal sino en gran medida en contexto internacional.

Con este breve esbozo de los avances logrados por la administración pública en materia de modernización administrativa, podemos darnos cuenta que se han tenido logros significativos en el ámbito federal principalmente, en los estados también se han llevado a cabo varias acciones encaminadas a lograr la modernización de la administración pública al mismo. Sin embargo, en el ámbito municipal ha llegado tarde este proceso.

Vertientes de la Modernización Administrativa

Para el presente estudio consideraremos como principales vertientes de la modernización administrativa en México: new public management, profesionalización de los recursos humanos, uso de nuevas tecnologías. En este capítulo se dará una breve descripción de cada una de estos conceptos de modernización.

Si concebimos la modernización administrativa como “un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de la capacidad administrativa de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas

que le plantea su medio ambiente y las coyunturas que estas tiene que operar”²⁶ resaltaremos todos aquellos esfuerzos donde la administración pública ha intentado tener sus avances.

New Public Management

Es en la década de los ochenta, cuando se pone de boga en el mundo la reforma del estado, en México encontramos el auge de estos cambios en 1982. La necesidad de reformar el Estado es el resultado de la globalización e incremento de los problemas presupuestarios haciendo que el desempeño económico fuera cada vez más dependiente de la capacidad para lidiar con éxito en la intensa competencia internacional. Estos cambios económicos se vieron acompañados del proceso de democratización política y con este la generación de nuevas presiones para reformar las estructuras gubernamentales y de la competencia política. La primera fase de estas iniciativas de reforma, que fueron realizadas bajo estrictas condicionantes del FMI y el Banco Mundial, enfocadas en tres áreas principales como medios para alcanzar un balance fiscal a nivel macroeconómico: estrategias de recorte, privatización de empresas públicas, descentralización (mayor poder fiscal a los gobiernos locales).²⁷

Al inicio todos estos cambios se mantuvieron en un entorno meramente político dejando a un lado la administración pública. Posterior a la reforma del estado se emprende la reforma en la administración pública, identificamos su inicio como técnicas aplicada de new public management. Sobre este tema existen dos vertientes: una lo define como gerencia pública; otra como la promoción de la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Trataremos de describir las dos corrientes.

²⁶ Carrillo, Castro Alejandro. “Reforma Administrativa en México”. www.clad.gob.ve

²⁷ Nickson, Andrew. “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management” publicado en www.clad.ve.gob

La que se define como gerencia pública, hace referencia al vocablo inglés public management, definiéndolo como gestión pública, como dirección pública, o simplemente como management público sin traducción de su primera parte. Para Omar Guerrero, lo novedoso del public management es “que sustituye la versión tradicional de la administración pública, ya vetusta y propia de ese emisario del pasado que se llama Estado – Nación. El modelo gerencial constituye como lo ha calificado acertadamente el management de la interdependencia global” pues personifica una pieza ajustable a las necesidades de cada país para compatibilizarlos del conjunto global. Es una refacción universal que se puede poner y ya una vez gastada reemplazarse por otra pieza idéntica para que el mundo global siga su marcha”²⁸

Así observamos el nacimiento del public management derivado de la necesidad de la administración pública de insertarse en un mundo globalizado en busca de la standarización no solo de procesos sino de lenguajes afines en todos los gobiernos del mundo, con el objetivo de simplificar los tramites ante las entidades públicas, de esta manera se toma la teoría gerencialista que tanto éxito había tenido la iniciativa privada y se traslada al sector público.

Existen algunas teorías que definen al estado globalizado como gerencialista cuya agenda fundamental es económica y financiera, en el que descartan los asuntos de soberanía, poder militar, relaciones exteriores, seguridad interior, democracia, partidos y parlamentos. En la impartición de los servicios públicos descuellos particularmente una mayor atención sobre los resultados por cuanta eficiencia, eficacia y calidad del servicio, así como el reemplazo de estructuras jerárquicas y centralizadas, por una gerencia pública descentralizada. La identifican con un enfoque neoliberal, como un prototipo de estandarización producto de la globalización.

²⁸ Guerrero, Omar. “El Management De La Interdependencia Global Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización”, publicado en www.clad.ve.gob

El esquema neogerencial persiste como un emblema del éxito del capitalismo y como la contracara de un socialismo definitivamente aniquilado, todo se puede convertir en negocio privado, así los diversos componentes del new public management han sido clasificados en dos grandes ramas, ambas provenientes del sector privado existen aquellas iniciativas:

1. Intra-organizacionales que derivan del gerencialismo y la teoría del agente/principal.
2. Inter-organizacionales que se originan en la nueva economía Institucional, y que enfatizan en los mercados y la competencia como una forma de dar “voz y voto” a los usuarios y promover la eficiencia en la provisión de servicios.

Otros estudiosos han abogado por una visión del new public management más amplia. Ésta incluye un enfoque más pragmático, donde no es visto desde una perspectiva filosófica, sino como una respuesta racional a algunas presiones que los gobiernos tienen que enfrentar resultado de la globalización, teniendo algunos temas comunes en esta reforma, diseñados para lograr una administración orientada a resultados: delegar autoridad, dotar de flexibilidad, asegurar desempeño, control y rendición de cuentas, desarrollar competencia y alternativas, proporcionar servicio responsable a los ciudadanos, mejorar el manejo de los recursos humanos, explotar la tecnología de la información, mejorar la calidad de la regulación y fortalecer las funciones del gobierno central.

Esta definición considera el new public management como una caja de herramientas de donde los gobiernos pueden seleccionar implementos aislados acordes a sus necesidades particulares. Consecuentemente, hace de este un paradigma transferible.

Sin embargo no se puede traspolar las técnicas de gerencia tal y como se aplican en la iniciativa privada a la administración pública o como se han llevado a cabo en otros países, si consideramos que los fines de cada una son opuestos la primera busca el lucro, el beneficio de unos cuantos y la segunda el bien común satisfacer las

demandas ciudadanas y por último las características sociales, políticas y económicas se deben tomar en cuenta. Tendría que surgir una nueva técnica que rescatará los logros obtenidos en administración en las empresas y se trasladara a un contexto de lo público considerando las características y peculiaridades del gobierno.

Es eminente que la administración pública necesita cumplir con eficiencia y eficacia sus funciones haciendo buen uso de los recursos públicos, sin olvidar el fin para el que fue creada.

Los principales conceptos que conforman el new public management de acuerdo a Ignacio Pichardo Pagaza²⁹ son:

- a) Un sector público pequeño, modesto, limitado a las funciones básicas del estado.
- b) Se deben privatizar todas las empresas públicas.
- c) La disminución de la burocracia.
- d) Un gobierno que aprenda a competir.
- e) Con una buena administración presupuestal, que mantenga el equilibrio financiero, con cero deuda o importes muy cercanos al cero.
- f) Que cuente con una reglamentación simple que fomente la inversión.
- g) Una autoridad con habilidad para hacer participar a los ciudadanos en sus programas.
- h) Un gobierno que delegue funciones a los gobiernos estatales y locales (no centralizado).
- i) Que mida el resultado de sus acciones.
- j) Que ponga énfasis en la ejecución de las políticas públicas.
- k) Que este enfocado a las demandas ciudadanas.
- l) Un gobierno que sepa obtener recursos.
- m) Que sepa prevenir los problemas, y no solo combatirlos.
- n) Un gobierno descentralizado.

²⁹ En su libro titulado: Modernización Administrativa, propuesta para una reforma inaplazable, Pp 171-194

- o) Que sepa como intervenir para reestructurar los mercados en beneficio de la sociedad.
- p) Un gobierno electrónico.

Podemos observar que todos los conceptos que conformar el new public management están orientados al manejo gerencial de la administración pública, las técnicas y conceptos pueden coadyuvar a tener un gobierno eficiente y eficaz que de a los ciudadanos resultados medibles, sin perder de vista la naturaleza de lo público. En primer lugar, la administración pública y la gestión privada no deben colocarse sobre el mismo plan, en pie de igualdad. Cada categoría de actividad descansa en valores específicos: el interés general y el ciudadano-elector son los referentes públicos en tanto que las utilidades y el cliente-consumidor constituyen las motivaciones del privado.

Así, a lo largo de nuestro país podemos encontrar casos exitosos donde se han implementado herramientas de gerencialistas, con la mira de efficientar la administración pública. Resaltaremos aquella llevada a cabo en el ámbito municipal, donde tenemos casos destacados de éxito en la materia, citaremos a continuación un ejemplo relevante:

La administración del servicio de agua en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, optimizando su sistema de cobro haciéndolo extremadamente rápido, a través de los siguientes planes de acción³⁰:

- El control de los recibos se realiza a través de la asignación de códigos de barras en los recibos.
- El cobro del recibo en el automóvil, atendiendo semanalmente un promedio de 250 usuarios por caja.
- La calendarización de los periodos de vencimiento para evitar las filas grandes.
- Se otorgan descuentos, si el pago se realiza puntualmente.

³⁰ Ramírez, Sosaya Juan Manuel. "Gerencia Pública Municipal: un estudio de caso", Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y Municipal Núm. 56. Agosto 1997. Pp 77-105

Con el ejemplo anterior podemos destacar, el hecho de no olvidar el sentido de lo público que tiene la administración municipal, así como el fin para el que fue creada brindar a los ciudadanos servicios públicos de calidad. Bajo el pretexto de la gerencia moderna, no se debe imponer al servicio público bases privadas. De hacerlo así, la alternativa privada corre el riesgo de desnaturalizar la cosa pública, que es el terreno propio de la administración pública.”³¹

En este esquema de modernización administrativa uno de los factores fundamentales con los que cuenta el gobierno para realizar sus funciones es el humano, por ello debe ser uno de los pilares del cambio, el elemento fundamental para que el municipio pueda cumplir sus funciones es el humano. Así tenemos que nuestro siguiente apartado trata de la profesionalización del recurso humano en la administración pública como eje central de para realizar la modernización administrativa.

Profesionalización de los Recursos Humanos

Es eminente que hoy en día, las organizaciones públicas, enfrentan la necesidad de ser cumplir sus objetivos, optimizando el uso de recursos. En este sentido, pareciera ser que hay un consenso generalizado sobre la necesidad de implementa en la administración pública un sistema de profesionalización de los servidores públicos que de estabilidad en el empleo, garantizando que el desarrollo laboral se rija por el mérito y la competencia. Este nuevo desarrollo laboral, contribuye al fortalecimiento de la democracia, la efectividad del Estado de derecho y la eficacia de las políticas públicas. “En un mundo que tiende a la globalización, los sectores productivos en cada país exigen una administración pública ágil y eficiente que no sea

³¹ Pichardo, Pagaza Ignacio. “Modernización Administrativa”, México, INAP 2004, P 198

un lastre para sus actividades económicas; antes al contrario, que los apoye y les facilite la tarea de competir en los mercados globales.”³²

En México se han realizado grandes esfuerzos para transformar esta visión de las instituciones públicas todavía hoy día tenemos instituciones a la vieja usanza, con poca tecnologización, altamente burocratizadas, con tiempo de respuesta lentos y con poca visión de cambio, esto lo observamos más con mayor frecuencia en el ámbito municipal, sobre todo en municipios rurales. “Nuestras estructuras institucionales actuales, como el gobierno, no son la respuesta para hacer frente a la complejidad. En su mayor parte son anticuadas, burocráticas, lentas, con marcos de tiempo y periodos de atención cortos, y carentes de una cosmovisión.”³³

La administración municipal, tiene su origen en la satisfacción de demandas básicas de la sociedad con características elementales, por ello en la actualidad se ve rebasado por lo que es impostergable realizar reformas administrativas como la implementación del servicio profesional de carrera, sin embargo, para que éste se lleve a cabo, es necesario crear las condiciones que permitan integrar un personal profesional, capacitado, capaz de superar intereses personales, de grupo o filiación política y actuar apegado a los intereses fundamentales de la sociedad asegurando que la administración pública se vea lo menos trastocada posible, por el termino de los periodos de gobierno, y con ello lograr una máxima eficacia.

La administración de los recursos humanos si bien es un tópico antiguo dentro de la rama de la administración, también es de los más complejos, ya que todos estos procesos se caracterizan por ser lentos y delicado por que afecta de forma directa valores e intereses fuertemente arraigados dentro y fuera de la administración pública.

³² *Ibíd*em, P 208

³³ Barry, Bozeman, “La Gestión Pública su Situación Actual”, México, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, 1998. P 459.

La profesionalización del servicio público, como todo sistema complejo que pretende ordenar y sistematizar la acción de múltiples organismos públicos, implica tener claras las ventajas y desventajas de su accionar. Todo sistema de profesionalización creará nuevos problemas al buscar resolver otros, con la mira de terminar con los intereses de grupos, comprender las limitantes de este sistema y sobre todos ser flexibles a la posibilidad del cambio.

El servicio profesional, lo podemos considerar un problema perverso de acuerdo a la clasificación de Jhon Forester, al tener las siguientes características: encontrarse en un contexto pluralista, actores de grupo con intereses que se compiten entre si, acceso variable a organizaciones, teniendo visiones distintas del problema dependiendo de la perspectiva del grupo que lo aborde, con información retenida y manipulada, donde el tiempo es primordial.³⁴

Existen diferentes modalidades para impulsar la profesionalización de la administración pública, al respecto existe un gran debate sobre cuál debe ser la mejor opción, identificaremos dos enfoques³⁵:

1. Aquellos que la visualizan a través de esquemas flexibles, que dan lugar a la rotación de personal tendiente a la polifuncionalidad; este enfoque se encuentra respaldado por las propuestas de modernización administrativa y en especial por el movimiento de la Gestión Estratégica de Recursos Humanos (Strategic Human Resources Management).
2. Por otra parte, está el enfoque dirigido a revalorizar lo que se conoce como servicio civil de carrera, el cual guarda una relación estrecha con el modelo burocrático weberiano. Este esquema, a diferencia del anterior, privilegia aspectos como la carrera administrativa o la estabilidad en los puestos de trabajo de los funcionarios.

³⁴ Forester, John. "La Racionalidad Limitada y la Política de Salir del Paso, la Hechura de las Políticas Públicas" Ed. Porrúa, México 1992, Pp 324-330

³⁵ Martínez Puón, Rafael. "La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas". Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas y el Instituto de Administración Pública de España, España, 2003. P.

Dentro de estas dos visiones, haremos una combinación de ambas, por una parte brindar estabilidad a los puestos de los funcionarios públicos, sin que estos sean vitalicios, estando en una capacitación y evaluación constante y por supuesto tener la opción de desarrollo profesional en otras áreas de la administración. Para lo cual un modelo de servicio profesional debe tener:

- Ser impulsado desde las más altas esferas del gobierno.
- Formar parte del proyecto y de las decisiones prioritarias de más alto nivel.
- Ser constituido a través de una filosofía que fomente y considere valores como: legitimidad, transparencia, equidad, utilidad social, eficacia, eficiencia, calidad en el servicio, entre otros.
- Fomentar un espíritu de servicio, creando formas de conducta ejemplares.
- Constituirse como el eje bajo el cual se identifica y se desarrolla el talento humano, se recupere el potencial de los servidores públicos y se favorece la innovación y creatividad.
- Constituido y operado bajo el compromiso de todas las partes: políticos, partidos, servidores públicos y sociedad civil, entre otros.
- Disponer de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las circunstancias diversas pero bajo señalamientos claros que no den lugar a equivocarse.
- Ser acorde al marco legal y a las condiciones laborales.
- Ser políticamente neutro pero con amplia participación de todos los grupos políticos, y de la sociedad, brindando transparencia en la actuación.

Las instancias del sector público que pretendan llevar a cabo programas de profesionalización y servicio civil de carrera, primeramente deberán reclutar a los más capaces, para que puedan llevar a cabo un desarrollo óptimo y cuando sea necesario se tenga una salida con los méritos y los reconocimientos necesarios.

México tiene poco que inicio este ejercicio, en donde tiene más tiempo que implemento el servicio profesional de carrera es en áreas como la del servicio exterior y en los organismos electorales, en dependencias del gobierno federal, observamos la

experiencia más reciente en la un portal de Internet³⁶, en la que se concursan distintos puestos de varias. Sin embargo, en la mayoría de los casos y sobre todo en otros ámbitos de gobierno encontramos una amplia capa de funcionarios denominados “de confianza”, que ocupan los mandos de decisión de las oficinas de gobierno y que son parte de los equipos del Ejecutivo y de sus colaboradores más cercanos.

Debido a las nuevas condiciones políticas marcadas por la alternancia, como por los datos censales, resulta una tarea necesaria la reforma del gobierno a partir de la incorporación de criterios de servicio profesional de carrera. Ahora bien, si partimos de un concepto compartido de servicio profesional de carrera, definido como un “mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito y con el fin de impulsa el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad”³⁷, coincidiremos también que el objetivo de este es atraer hacia el sector público a los más capaces, así estos, deberán trabajar a partir de incentivos monetarios y profesionales que impulsen a los servidores públicos a cumplir con sus labores. Adicionalmente, a las ventajas ya mencionadas, el servicio profesional de carrera, ayudará a disminuir las pugnas entre los partidos y la política de reparto de botín que caracteriza a la alternancia, con efectos como son parálisis del gobierno.

Que ventajas y desventajas otorga el servicio profesional de carrera a la administración pública:

1. Continuidad a las políticas públicas más allá de la alternancia, de manera que asegura la eficacia del trabajo gubernamental, en términos de obtención de metas.
2. Tienden a ser centralizados, lo que puede llevar a la creación de varias agencias reclutadoras.
3. Puede generarse un sistema altamente burocratizado, impermeable a la innovación e independiente de las autoridades políticas.
4. Pueden generarse sistemas confusos y sobré regulados.

³⁶ La dirección electrónica es www.trabajaen.gob.mx

³⁷ Secretaria de la Función Pública, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial, 10 Abril 2003.

Para contrarrestar algunos de los puntos citados, sería importante considerar que hay áreas en las que es más factible la implantación de este sistema, como las hacendarías, de comercio, salud, y organismos descentralizados, entre otras. Una segunda opción sería delimitarlo perfectamente dejando las posiciones superiores exentas, con la finalidad de no anular la innovación que produce la vida política. Es importante tener de aliados a los colegios de profesionistas, para contribuyan al entrenamiento y a la selección de miembros del servicio profesional.

Uno de los pasos más importantes en esta materia se dio con la promulgación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera el 10 de abril de 2003 entrando el vigor el 7 de octubre del mismo año, con la que se da inicio una nueva etapa histórica en la administración pública mexicana. La promulgación de la Ley, es un principio importante en esta vieja y añorada esperanza de implementar un servicio profesional de carrera con el objeto de abatir los rezagos políticos del patronazgo. Sin embargo, con la Ley se inicia una serie de acciones que el Gobierno habrá de llevar a cabo para poderla instrumentar dicho Servicio.

En el gobierno de Fox, la fijación de objetivos se ha hecho a través de subsistemas, así, tenemos uno dedicado a la profesionalización de los servidores públicos, que a la letra dice: “el de planeación en el que se plantea administrar los recursos humanos de manera ágil e integrar un Banco de Talentos de los servidores de carrera, el de ingreso, definición y análisis”³⁸. Estos esfuerzos son importantes, en materia de profesionalización se han hecho, sin embargo falta mucho camino por recorrer, aún más cuando volvemos la mirada a los gobiernos estatales y municipales, donde los esfuerzos que se realizan son efímeros, pues estos deben iniciarse para que sean realmente trascendentes con la promulgación de una ley que lo regule.

³⁸ Pardo, Op. cit., P 207

En lo que hace al servicio civil de carrera se comienza un avance paulatino. Guanajuato incluye este punto en su Ley Orgánica Municipal, pero aún hará falta establecer las vías para una instrumentación que responda a las características locales. Además, es pertinente hacer un balance sobre la selección de los modelos a utilizar, recuperando la experiencia internacional.

En los municipios mexiquenses, todavía no encontramos esfuerzos serios, solo se han llevado acciones que no han concretado en un programa de gobierno o mucho mas que trascienda a la promulgación de una ley que apoye y promueva la profesionalización de los servidores públicos de la entidad. Por lo tanto, aquí encontramos un área de oportunidad muy fértil.

Como un complemento a la profesionalización de los servidores públicos y otro paso importante para lograr una modernización integral de la administración pública tenemos la aplicación de las nuevas tecnologías, con las que se puedan optimizar los tiempos de respuesta, que faciliten el contacto entre la ciudadanía y el gobierno, que permitan tener un mayor control de los recursos públicos, con lo que lograremos cumplir cabalmente con las funciones establecidas al gobierno.

Uso de nuevas tecnologías

En un mundo en el que una de las premisas básicas son el desarrollo y avance tecnológico, el gobierno no se puede cerrar al uso de las nuevas tecnologías, al ser el productor de servicios y de información por excelencia, tiene y tendrá importantes cambios tecnológicos, con el imprescindible compromiso de estar siempre a la vanguardia, buscando día a día innovar en para eficientar sus funciones.

El reto en este ámbito consiste en acelerar el cambio institucional para maximizar el uso eficiente de las nuevas tecnologías, logrando la modernización de la gestión pública, abriendo nuevos caminos para lograr el desarrollo sustentable, el

bienestar social y la expansión de la sociedad civil más abierta, participativa y ciudadana. “Las organizaciones futuras tendrán que enfrentarse a crecientes masas de datos. Su capacidad de determinar cuáles datos merecen atención se volverá tan importante como su habilidad de organizarlos e interpretarlos. Además el poder de distribución de las computadoras pondrá mayor potencia analítica y de procesamiento de datos en manos de particulares.”³⁹

En la actualidad el gobierno tiene nuevas y crecientes exigencias, se encuentra inmerso en un proceso de transformación institucional y organizacional. Ello ocurre en el contexto de una sociedad cada vez más democrática, diversa y participativa, en una economía más compleja y exigente, en un mundo globalizado, es imprescindible hacer uso de las nuevas tecnologías informáticas considerando “...que la informática se refiere al tratamiento automatizado de la información, significa poder para quien la posee y la utiliza para decidir y actuar. Por lo tanto, la información automatizada más que una cuestión tecnológica es una cuestión de decisión política.”⁴⁰ Dentro de este panorama, la tecnologización de la administración pública constituye un requisito imperativo para lograr el desarrollo competitivo del país, y como consecuencia una condición fundamental para el bienestar social.

Este proceso no es posible si solo nos limitamos al uso de tecnología, es también de gestión, de la generación de un marco jurídico, personas capacitadas debidamente, contenidos integrados de información, un entorno de colaboración entre las entidades públicas; y una infraestructura de redes integral que le otorgue coherencia al modelo de un gobierno global e integrado. “La innovación comprende aspectos como la mejoría en la coordinación tanto entre las unidades administrativas en los niveles horizontal y vertical. La coordinación permite una mejora en la jerarquización de la

³⁹ Bozeman, Op. Cit., P 460

⁴⁰ Montes, de Oca Juan. “Desarrollo de la Tecnología Informática para la Modernización de la Administración Pública en e-gobierno”. Revista IAPEM No. 52, P 90

gestión pública. En el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos.”⁴¹

Desde el siglo pasado, las comunicaciones han sido herramientas indispensables para apoyar el desarrollo económico y social del mundo. Hoy en día las modernas tecnologías se perfilan como un factor estratégico para aprovechar las ventajas y oportunidades del mundo global. Logrando articular mejor a la industria y al mercado. En México a partir de los años noventa, se experimenta un enorme dinamismo en el uso de nuevas tecnologías, impulsado por la globalización.

Día con día convergen nuevas tecnologías, servicios y contenidos, que hacen posible oportunidades hasta hace poco inimaginables. Por ejemplo, hoy es se pueden conocer diversas culturas, así como personas de cualquier país, viajar virtualmente a diversas regiones del orbe, visitar museos, tener acceso a datos, información de universidades del mundo entero, a través de Internet.

No obstante, si bien la revolución tecnológica representa diversas ventajas para la sociedad, lo cierto es que, al igual que la globalización, el acceso a los nuevos servicios, mercados, información y conocimiento ha sido muy limitado e incluso, en algunos casos, ha profundizado las asimetrías sociales entre naciones y al interior de ciertos países ha hecho que los trechos entre cada clase social sean cada vez más grandes No se trata sólo de incorporar novedosas tecnologías para entrar al nuevo orden mundial, sino la forma en que se puedan aprovechar.

Uno de los grandes objetivos de la innovación tecnológica en el ámbito gubernamental, es facilitar el acceso a la información, llegar con mayor facilidad a las comunidades más alejadas, sin embargo actúan de forma contraria, cada vez alejan más a la sociedad rural de la urbana.

⁴¹ Ávalos Aguilar, Roberto. “Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva” Gestión y Estrategia. México UAM, No. 8, julio – noviembre de 1995.

Así, se han identificado cinco motivos principales para dar pie a la innovación en la gestión pública⁴²:

1. Cualquier innovación aumenta la eficiencia de la productividad en la calidad de los servicios, también se puede lograr su intensificación o potenciarlos, contribuyendo a reducir los costos en el mediano y largo plazo.
2. Según el modelo racionalista las tecnologías computacionales sirven a los ciudadanos ofreciendo servicios de forma equitativa, ayudando al acercamiento del gobierno con los ciudadanos.
3. Ayuda a la toma de decisiones y el control, si consideramos que la información nos otorga poder, entonces el control es el motor de la innovación.
4. Se realiza para buscar status profesional, para mostrar una supuesta modernización.
5. La novedad en si misma, es un motivo de la innovación, el estar a la vanguardia de los cambios tecnológicos.

En México identificamos varias de estas motivaciones, en un inicio la implantación de nuevas tecnologías fue por una cuestión de moda y de hecho en algunos casos solo se crean páginas Web por status, sin darle la utilidad que tienen y lo trascendentes que pueden ser en el desempeño de las funciones del gobierno. Es hasta últimas fechas que se comenzó a dar la importancia necesaria y a tener la visión de lo relevante que podría resultar la implantación de estas tecnologías.

En nuestro país, este nuevo entorno en el que convergen tecnologías, representa la oportunidad para lograr el salto cualitativo y cuantitativo que requerimos como nación. Así con el gobierno digital, se busca favorecer la entrega de más y mejores servicios a los ciudadanos a través del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's), impactando también favorablemente a las otras cinco estrategias de la agenda presidencial de buen gobierno. Sin embargo, no se trata, simplemente de utilizarlas nuevas tecnologías como herramienta para realizar los

⁴² Sánchez, González Juan José, "Mitos y Realidades del Gobierno Digital", Revista IAPEM, No. 52 mayo – agosto 2002, P 71

mismos procesos administrativos, sino entender este proceso como una evolución a una forma distinta de gestión.

Que podemos considerar como los principales ejemplos para la aplicación de estas nuevas tecnologías: la computación y el procesamiento de la información a alta velocidad, telecomunicaciones (telefonía, Internet, televisión digital, etc.), información geográfica y fotografía digital, reducción de tamaños de circuitos electrónicos, la utilización de nuevos programas de computo, combinación de varios medios de comunicación para un solo fin.⁴³ Podemos observar que las posibilidades de desarrollar nuevas tecnologías en la administración pública son innumerables, en cualquiera de sus tres niveles de gobierno, es probable automatizar gran parte de las funciones que se realizan o apoyarse en los avances tecnológicos con miras a eficientar su cumplimiento.

Todos los temas relacionados con el desarrollo tecnológico en las funciones gubernamentales, pone en riesgo disminuir los recursos humanos empleados para realizar las tareas en las que se aplica la tecnología y es aquí donde el gobierno tiene una disyuntiva, porque al ser el responsable de generar el bienestar social, al prescindir de una persona que labora para esta institución gubernamental, sin haber creado con antelación las condiciones para emplearse en otra actividad, con la tecnologización de la administración pública estaríamos contribuyendo al desempleo.

Las principales muestras de aplicación de nuevas tecnología se pueden observar en el desarrollo del gobierno electrónico, en la implementación de este encontramos las siguientes ventajas del e-gobierno:

1. Aumenta la eficiencia, al hacer más eficientes las tareas del procesamiento masivo y sobre todo en la comunicación con los ciudadanos.
2. Mejora los servicios, se deben desarrollar de acuerdo a la demanda y valor para el usuario.
3. Contribuye a alcanzar los objetivos de las políticas públicas.

⁴³ Pichardo Pagaza, Op. Cit., P 336

Al aplicar nuevas tecnologías en los gobiernos se busca incorporarlas al proceso de modernización iniciado en el mundo entero, sin embargo esto puede ser ampliamente cuestionado, al tener el riesgo de convertir a la administración pública en instituciones alejadas de los ciudadanos, deshumanizadas, donde los servidores públicos perdieran la sensibilidad adquirida con el trato diario, con la relación ciudadano – funcionario.

La tecnologización gubernamental debe tener límites, no todas las funciones públicas se pueden supeditarse para ser llevadas a cabo por una máquina, la aplicación de nuevas tecnologías debe utilizarse para optimizar el trabajo de los humanos, para eficientar los tiempos de respuesta y la efectividad de las acciones de gobierno. Para acercar al ciudadano con el gobierno abriendo nuevos puentes que faciliten la comunicación. Así tenemos que las computadoras son una herramienta, un medio que facilita el cumplimiento de las metas gubernamentales. El fin del gobierno no es la automatización de sus funciones sino cumplir cabalmente las demandas ciudadanas.

Podemos concluir que el uso y aplicación de nuevas tecnologías en el gobierno debe buscar un solo fin, brindar servicios públicos de calidad a los ciudadanos, acortando tiempos de espera.

Prestación de Servicios Públicos

Cuando las instancias gubernamentales dan respuesta a las demandas ciudadanas, éstas se traducen en servicios públicos. Si el fin de la administración pública es cumplir las demandas ciudadanas, tenemos que la prestación de servicios públicos es su razón de ser. Con la finalidad de tener servicios públicos de calidad que se pretende la modernización administrativa, a través de la aplicación de las nuevas tendencias en esta materia tales como new public management, profesionalización de los recursos humanos y el uso de nuevas tecnologías.

Existen dos vertientes del concepto de servicios públicos, la más amplia los concibe como todas aquellas acciones realizadas por el gobierno cuyo usuario final es el ciudadano y no el tradicional donde alude a seguridad pública, recolección de basura, parques y jardines, agua potable y alcantarillado, etc.⁴⁴

Así podemos definir a los servicios públicos como “todos aquellos que pueden dar satisfacción a esas necesidades en formas diferentes y que así se pueden separar los servicios públicos en dos grupos: unos que están destinados a ser aprovechados directa e individualmente por los particulares, en tanto que otros, que satisfacen las necesidades de toda la colectividad y solo en forma indirecta procuran beneficios a los particulares”⁴⁵

En la actualidad existe una nueva tendencia, derivada de los procesos de especialización de las economías globales, en donde existen empresas o despachos que ofertan sus servicios, para llevar a cabo actividades muy específicas que anteriormente las realizaba en el mismo personal de las empresas o instituciones. A este tipo de servicios se le denomina de out sourcing, se contratan con despachos externos con la finalidad de que las empresas o instituciones solo se dediquen a las actividades que tienen como fin último.⁴⁶ Esta misma tendencia se observa en el gobierno, por ello cada vez es más común que se otorgue la concesión de servicios públicos a particulares, quedando el gobierno como supervisor en la prestación de estos servicios, como intermediario entre las empresas y los ciudadanos.

“Los encargados de la modernización administrativa deben tener presente que la tendencia hacía una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios públicos lejos de disminuir, probablemente será mayor en los próximos años.

⁴⁴ Pichardo Pagaza, Op. Cit. P 227

⁴⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. México 1969. P 252

⁴⁶ Por ejemplo: Una empresa que se dedica hacer zapatos, no tiene porque tener gente contratada para que lleve la contabilidad, porque esto desenfocaría a sus directivos de su “fin último” que es hacer zapatos, por lo tanto contratan un despacho contable que se haga responsable de la contabilidad y de esta manera enfocan todas sus energías en la elaboración y comercialización de zapatos.

Sin embargo, no conviene sobre enfatizar las posibilidades de acudir al mercado para buscar nuevos proveedores. Tampoco debe sustituirse un monopolio público por uno privado”⁴⁷

Es una labor difícil determinar los servicios públicos susceptibles de ser concesionados y cuales por su naturaleza deben quedar a cargo del estado, por otra parte en un país con las características del nuestro es importante cuestionarse sobre los métodos y procedimientos, por los cuales se llevaran a cabo las concesiones, así como generar la legislación que las respalde.

Es indispensable que todas las actividades relacionadas con las concesiones se realicen con transparencia y sin corrupción, de lo contrario será doblemente cuestionado este proceso de privatización de lo público.

Se debe encontrar un equilibrio entre los servicios públicos que brinda directamente el estado y aquellos en los que es necesario apoyarse en la iniciativa privada, claro por su naturaleza el gobierno no se deslinda totalmente de la responsabilidad en la prestación de estos servicios⁴⁸.

Por lo tanto el estado más que concesionar alguna de sus actividades las debería trabajar conjuntamente con la sociedad, las organizaciones civiles, las instituciones privadas especializadas en la materia. Esta necesidad se deriva de la existencia de una sociedad cada vez más demandante y exigente no solo en la cantidad sino en la calidad de los servicios públicos. Es importante recalcar que hoy día, y debido al crecimiento del número de habitantes, contra una disminución del aparato del estado; hace necesario el trabajo coordinado el sector público, privado y social para satisfacer las demandas ciudadanas.

⁴⁷ Pichardo Pagaza, Op. Cit. P 231

⁴⁸ En la mayoría de los casos los servicios de los que es responsable alguno de los tres ámbitos gubernamentales, están perfectamente establecidos en la legislación vigente en la materia.

En este proceso es muy importante identificar cuales son las áreas de oportunidad, en donde pueden participar los particulares. Pichardo Pagaza menciona en su libro de modernización administrativa cuales son los programas de modernización administrativa que se deben encontrar en equilibrio entre los factores siguientes:

- Las necesidades y demandas reales de los usuarios.
- La oportunidad, la calidad y el costo de los servicios de los programas y de los resultados a favor de los usuarios.
- Los valores democráticos y los objetivos nacionales que un gobierno se propone.

Acorde a las tendencias actuales se observan dos vertientes en las que se definen las repercusiones de la modernización administrativa en los servicios públicos estas son:

- a) Donde la modernización administrativa se refleja en una eficiente prestación de los servicios públicos. Podría definirse como que la modernización administrativa es el medio, cuyo fin es tener servicios públicos de calidad.
- b) Aquella cuando se entiende como parte de la modernización administrativa la concesión de los servicios públicos. Esta es mucho más global porque entiende la modernización administrativa como un todo, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades del cliente-ciudadano.⁴⁹

Los servicios públicos juegan un papel importante dentro de las funciones que desempeña el gobierno, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se da respuesta a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.”⁵⁰ El gobierno debe enfocar sus esfuerzos a la prestación de los servicios públicos, toda vez que las acciones realizadas en materia de modernización administrativa, son prácticamente intangibles, difíciles de palpar, pues son el medio para optimizar las funciones del gobierno no el fin. Los servicios públicos

⁴⁹ La concesión de los servicios públicos es un tema muy amplio y no es la finalidad del presente trabajo, para mayor información se podría consultar el libro de Pichardo Pagaza, citado con anterioridad.

⁵⁰ Montes de Oca, Juan. “Planeación Estratégica, para la modernización en la prestación de servicios públicos municipales en el siglo XXI”, Revista del IAPEM No. 51, Enero – Abril 2004.

es la forma en la que el gobierno, puede llegar a los ciudadanos y de esta manera mostrar los cambios realizados en su estructura y procesos administrativos.

Así tenemos que la modernización administrativa nos otorga “..... Buenos recursos que representan una ayuda importante para poder mejorar el desempeño de algunas áreas de la administración pública particularmente dedicadas a servicios”⁵¹. Por lo tanto, podemos concluir que todas las acciones de modernización administrativa realizadas en las instituciones gubernamentales tienen como objetivo brindar servicios públicos de calidad que satisfagan las demandas de los ciudadanos.

El municipio es un terreno muy fértil para llevar a cabo técnicas de modernización administrativa, por tener una estructura mas sencilla se logra que en un menor tiempo el impacto de sus acciones en la prestación de servicios públicos. Así, tenemos a continuación algunos casos destacados⁵²:

- El Municipio de Ciudad Juárez inauguro del Centro de de Contacto Ciudadano (CCC Enlace) con el objetivo de mejorar la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, para lo que fue necesario realizar el manual de organización y procedimientos de todo el municipio.
- El Municipio de Naucalpan trabajo en el acceso a la información. Creando un sistema de información en donde se registran todas las acciones y procesos del Ayuntamiento. Donde los ciudadanos pueden consultar que obras se construyen y cual es su costo.
- El Ayuntamiento de León trabajo en un proyecto para aperturar las empresas en línea.
- El Municipio de Querétaro esta implantando un nuevo sistema para optimizar la atención ciudadana. Se integro a las dependencias con mayor número de peticiones ciudadanas, se incorpora a las ventanillas para dar seguimiento a las peticiones ciudadanas.

⁵¹ Pardo, María del Carmen. “Programa Municipio virtual, municipio de la Ciudad de Aguascalientes”. Tomado de Innovación en Gobiernos Locales: Panoramas de expectativas municipales en México, Coordinado por Enrique Cabrero. Ed. CIDE, México 2002. P 229.

⁵² Estos casos fueron tomados de las Revista Política Digital.

- En León se implanto un sistema que ataca la delincuencia. En el que se registra la llamada se localiza el lugar donde se realizó la patrulla más cercana y a la vez se esta grabando la conversación.
- El Ayuntamiento de Tlalnepantla, implemento un sistema de Indicadores de Gestión. El siguiente paso es disminuir el tiempo en el que se realizan los trámites.
- El Ayuntamiento de Torreón desarrollo dos proyectos: regulación del transporte público y el ambulante, los dos se resolviendo creando una base de datos de completa de los ambulantes y del transporte público, dando a los inspectores una PC portátil con conexión a Internet, de esta manera se podía agregar y consultar información en línea. El Municipio de Monterrey se adquirió un software sencillo para el cobro de los ingresos, conectado en red y de fácil monitoreo.
- El Ayuntamiento de Ecatepec puso en marcha un nuevo mapa digital.
- El Municipio de Zacatecas es pionero en la utilización del compranet.
- En el Ayuntamiento de Acapulco se actualizo el sistema catastral, se cuenta con las medidas de cada inmueble, con fotografías de todas las fachadas y la digitalización de las escrituras.
- El Municipio de San Andrés Cholula se utiliza una cartografía digitalizada.
- El Municipio de Atizapán de Zaragoza, inicia un programa de capacitación de los servidores públicos, basado en la detención de necesidades. Se capacito a 40 empleados en ISO-9000, implantando sistemas de calidad en 10 procesos clave.
- El Municipio de Texcoco, crea el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) para establecer una política de capacitación continua. Creando centros de capacitación continúa.
- El Municipio de Toluca, trabaja en la modernización del Sistema de Recolección de Residuos Sólidos, a través de un equipamiento eficiente y la actualización de los sistemas de recolección.
- En Tlalnepantla de Baz, se instalo un Call Center así como un acceso a través de Internet, automatizando los canales de atención ciudadana, llevando un control de gestión claro y transparente implementando un software CRM (Customer Relationship Managment) para administrar las solicitudes.

- En el Municipio de Metepec, se puso estableció la distribución de un boletín interno dirigido a las funcionarios públicos, con la finalidad de acortar la distancia de las autoridades y estos.
- En Naucalpan, se impulso la gestión municipal, desconcentrando las decisiones hacia los niveles jerárquico institucionales más cercanos a la problemática ciudadana.
- En Ixtapan de la Sal, se crearon y se dio funcionamiento a las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal, el Consejo de Desarrollo Municipal, el Consejo Consultivo de Desarrollo Turístico y el Consejo Consultivo para la Cultura y el Arte de Ixtapan de la Sal, así como 10 Consejos Sectoriales de Participación Ciudadana. Teniendo un éxito rotundo de acercamiento a la ciudadanía.
- Tlalnepantla de Baz, trabaja para el fortalecimiento de sus ingresos, analizando individualmente cada caso con problemas de pago, se instalo un sistema de cajas rápidas, así como una campaña de orientación y asistencia al contribuyente.

Estas son algunas experiencias del sin número que se han llevado a cabo a lo largo y ancho del territorio nacional en el ámbito municipal teniendo como finalidad la modernización administrativa de los gobiernos locales.

El destino final de las acciones gubernamentales es la satisfacción de las necesidades ciudadanas, son los ciudadanos los que cada vez reclaman mayor eficiencia en el cumplimiento de sus demandas, así como en la prestación de los servicios públicos, es eminente la responsabilidad del estado en el otorgamiento de estos, por lo que la preocupación fundamental del gobierno es ser eficiente y eficaz en su estructura administrativa, a través de los procesos de modernización new public management, profesionalización de los recursos humanos, uso de nuevas tecnologías.

El desarrollo e implantación de estas nuevas técnicas de modernización administrativa se deben realizar como un solo procesos, considerando cada una de ellas como una parte de este proceso que tendrá resultados óptimos al concluir todos

los procesos de modernización, no tienen el mismo efecto si se llevan a cabo de manera aislada.

Para llevar a cabo las teorías de new public management con éxito se requiere del uso de nuevas tecnologías y para que estas dos funciones de una manera correcta el factor fundamental es el humano, contar con servidores públicos capacitados. Así, funcionan, como un todo, como un proceso unificado con lo que los Municipios podrán brindar a los ciudadanos servicios públicos de calidad.

Nuestro país esta constituido como una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. De aquí podemos extraer los tres niveles de gobierno y de administración pública que existen en el país.

En este orden, el gobierno federal se refiere a todos los órganos que dependen del Poder Ejecutivo, como son las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, Organismos Descentralizados, Empresas Paraestatales y Fideicomisos Públicos; siendo esta la instancia suprema de la Administración Pública. Después encontramos al Gobierno de los Estados hace alusión a los Gobiernos Estatales, Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor, Tesorero, Procurador de Justicia y Ministerio Público, Secretarías, Direcciones o Departamentos, Organismos Desconcentrados y Descentralizados. Esta segunda instancia de gobierno depende y tiene un trato directo con la Federación.

El último nivel de gobierno y administración pública es el municipio, este se considera fundamental en la integración de la nación, y célula primaria de organización, tiene un trato directo con la sociedad, a pesar de ello, se encuentra marginado y postergado como el último eslabón al que llegan las reformas, teorías y nuevas tendencias de la administración pública, se encuentra constituido por: el Ayuntamiento, Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, Tesorería Municipal, organismos descentralizados, empresas para municipales y fideicomisos públicos municipales.

Ya que hemos identificado el lugar que ocupa el municipio dentro de los tres niveles de gobierno existentes en nuestro país, el siguiente paso es definir al municipio, para esto tomaremos dos vertientes, en lo administrativo el municipio es la forma básica de organización, la parte más cercana del gobierno en contacto con la sociedad; en lo político es el punto de arranque, los cimientos de la estructura de poder. Así, desde esta

perspectiva la podemos definir como un sistema político – administrativo subnacional con base geográfica, cuyo entorno está formado por otros sistemas más amplios.¹

Antecedentes

Para comprender el presente y contar con elementos suficientes para analizar el futuro del municipio mexicano, es necesario conocer su origen, así como su desarrollo en el devenir histórico del país.

Es muy difícil precisar con exactitud en que momento surge el municipio, pues es un modo de asociación natural, así Tocqueville nos menciona al respecto "La sociedad municipal existe, pues, todos los pueblos, cualquiera que sean sus costumbres o leyes es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el Municipio parece salir de las manos de Dios."²

En Europa el municipio existió con la expansión romana ... "El municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado a que pertenecían. Es decir, que distinguió sus propias funciones a pesar de reconocer, acatar las leyes del Estado."³ Así tras la caída de Roma, el municipio decayó en parte de Europa, pero en la parte latina logro sobrevivir. España se apropia de la institución municipal dándole una gran importancia y autonomía por medio de fueros. En este contexto llega el municipio a nuestro país, al fundar Hernán Cortés el primer municipio de América Latina, el 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Vera Cruz, donde se eligieron alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor.

Es a partir de la organización municipal, como se inicia la colonización en la Nueva España, por medio de las ordenanzas municipales, después, de la consumación

¹ Para mayor información consultar, una serie de definiciones de Municipio. Col. Mario. El Municipio Libre, gobierno del Estado de México.

² Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985. P 135

³ Ochoa, Campos Moisés. El Municipio, su evolución institucional. México. Ed. Porrúa, 1981. P 81

de la conquista, el municipio se mantuvo como la unidad básica de organización, existía una diferencia étnica, las repúblicas de indios y las de españoles, que se entendían en los novo hispánicos.

El municipio, como Ayuntamiento y Cabildo, surgió en la Nueva España, en el momento que la monarquía española consolida un amplio poder central, repercutiendo en todas sus colonias. En la época independiente se eliminan las viejas barreras étnicas, naciendo el Ayuntamiento interétnico, la Constitución de 1824 no reconoció a los Ayuntamientos, dejando la facultad a cada estado de legislar sobre su materia; a pesar de ello el municipio se mantuvo, pues los estados en su régimen interior copiaron la Constitución de Cádiz. En 1837, los centralistas suprimieron los Ayuntamiento y pusieron la administración de los pueblos en jueces de paz, prefectos y subprefectos; esto no duro mucho tiempo, pues, fueron derrotados por la Revolución de Ayutla.

La Constitución liberal de 1857, reconoce la existencia del municipio, pero dejo su regulación a las legislaturas locales. Tras la guerra de reforma y la restauración de la república, el poder central se rehizo a partir del triunfo del partido liberal, los municipios se sometieron a un proceso de subordinación, cuyo instrumento principal para lograr el control de la vida municipal fue el jefe político y en lo jurídico, el juez distrital. Durante el porfiriato, el jefe político alcanzó la cúspide de su poder convirtiéndose en simples agentes del gobierno central “Al finalizar el siglo XIX, el municipio había perdido ya su independencia política y también sus fuentes principales de ingresos: los bienes comunales y las alcabalas al comercio interior, y apenas si mantenía ya algún papel en relación con los servicios públicos.”⁴

En diciembre de 1914, Carranza promulgó la Ley del Municipio Libre, como base de la división territorial y de la organización política de la República, desapareciendo las jefaturas políticas, sirviendo de base al artículo 115 constitucional. El Constituyente de 1917 discutió como tema central los recursos económicos que

⁴ Meyer, Lorenzo. “El Municipio Mexicano al Final del Siglo XX. Historia, Obstáculos y posibilidades”. Ed. Colegio de México, México 1994. P 237

deberían de ponerse en manos de los Ayuntamientos, sin embargo los ingresos municipales siguieron sujetos a las legislaturas locales “El Congreso Constituyente, de hecho, puso un candado a la libertad municipal tal y como lo temieron algunos Diputados que pugnaron por dejar asentadas en la Constitución las fuentes de financiamiento de los Ayuntamientos para ponerlas a salvo de los avatares políticos locales.”⁵

La historia política de los municipios posrevolucionario la podemos resumir en la sustitución de autoridades supuestamente electas por otras designadas por los gobernadores. Siendo así controlada su vida, por los estados. Otra limitante de la autonomía municipal, fue la asignación de recursos.

En la mayoría de las discusiones por recursos, se justifica el hecho de no entregar recursos a los municipios con la limitada capacidad de administrarlos que tendrían la mayoría de ellos. En este tópico se ha dejado a la deriva a los Ayuntamientos, no se han generado programas integrales e incluyentes para que estos logren su modernización administrativa.

Así tenemos que uno de los problemas angulares en el desarrollo municipal ha sido, no contar con procesos y una estructura administrativa adecuada para el manejo de sus recursos. En la actualidad se ha tratado de revertir esta tendencia, desarrollando programas de modernización y sobre todo de tecnologización en los Ayuntamientos, sin embargo este solo lo han logrado penetrar en los municipios metropolitanos, pues estos, cuentan con más recursos humanos, materiales y financieros disponibles para invertirlos en programas de modernización administrativa.

Para poder identificar lo relevante que es para el municipio la modernización administrativa es indispensable conocer las facultades y responsabilidades que este tiene, de esta manera podremos vislumbrar con mayor facilidad las repercusiones que

⁵ Ibidem. P 239

se pueden tener con una administración inadecuada. Por ello en el siguiente apartado se expondrá en un breve bosquejo facultades del municipio.

Características actuales del Municipio

Para identificar las características del municipio en nuestros días debemos recurrir a la Legislación aplicable en la materia, porque es allí donde podremos observar sus facultades y determinar el papel que juega tanto en lo político como en el terreno de la administración pública. Así tenemos que, las características principales del municipio acorde con lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional, son las siguientes:

1. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.
2. El municipio tiene personalidad jurídica esta conferida en la propia constitución y en las constituciones locales y también ésta señala las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo de crédito fiscal municipal, en el Artículo 31 Fracción IV, del Código Político.
3. Tiene patrimonio propio y personalidad jurídica propia.
4. El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador del Estado.
5. Impera también el principio de no reelección inmediata.
6. Administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas locales, en todo caso serán suficientes para atender sus propias necesidades.
7. Forma parte del sistema de Planeación Democrática.

El Ayuntamiento es el cuerpo colegiado encargado de la administración municipal, integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indique la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa.

En la Ley Orgánica Municipal encontramos plasmados las atribuciones y facultades de los Ayuntamientos resumiendo las más importantes como sigue:⁶:

- A. Expandir y publicar su reglamento interno, el bando de policía y buen gobierno y, en general los reglamentos que requiere el municipio para el cumplimiento de sus fines, tanto para la organización como para el funcionamiento de los servicios.
- B. Nombrar los representantes del Ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio. Así como nombrar al Secretario del Ayuntamiento y al Tesorero Municipal a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por causa justificada.
- C. Coordinadamente con el Congreso Local elaborar el presupuesto de ingresos y egresos del municipio, así como la rendición de cuentas del estado de la hacienda pública municipal.
- D. Prestación de servicios públicos.
- E. Formar parte activa del sistema de planeación democrática.
- F. Hacer cumplir los reglamentos municipales.

Para el funcionamiento del municipio, es necesaria una estructura administrativa la que estará conformada; como estipulan las leyes orgánicas municipales. Los Municipios, deben tener una estructura básica integrada de la siguiente manera:

- ➔ Ayuntamiento (Síndicos y Regidores)
- ➔ Presidente Municipal
- ➔ Secretario del Ayuntamiento
- ➔ Tesorería Municipal
- ➔ Ofician de Obras y Servicios Públicos Municipales
- ➔ Policía y Tránsito Municipal
- ➔ Oficialía del Registro Civil
- ➔ Oficina del Registro Nacional Electoral

⁶ Para efectos del presente trabajo al referirse a la Ley Orgánica Municipal se refiere a la del Estado de México, toda vez que el caso de estudio se encuentra dentro de esta entidad federativa.

En resumen, en las leyes orgánicas municipales, se estipula como función relevante establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del Ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio. Destacan dentro de éstos la secretaría del Ayuntamiento y la tesorería municipal. La primera, como órgano de apoyo administrativo y, la segunda como responsable del manejo de la hacienda pública municipal.

Los miembros que componen el Ayuntamiento son los siguientes y las funciones principales que desarrollan se enlistan a continuación:

<i>Miembro</i>	<i>Función</i>
Presidente Municipal	<ol style="list-style-type: none">1. Dirigir y supervisar el desarrollo de las dependencias de las dependencias municipales.2. Convocar a sesiones extraordinarias de cabildo.3. Vigilar la hacienda pública municipal.4. Ejercer la jurisdicción del Municipio.5. Coordinarse para el cumplimiento de sus funciones con otros niveles de gobierno, así como otros municipios.
Síndico	<ul style="list-style-type: none">▪ Vigilar los aspectos financieros.▪ Procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.▪ Toman parte activa en las decisiones de gobierno.
Regidores	<ul style="list-style-type: none">▪ Parte activa en el cabildo y en la toma de decisiones.▪ Titulares y responsables en las comisiones formadas.▪ Hay una relación directa entre el tipo de municipio y las responsabilidades del Ayuntamiento.

Después de haber expuesto, las principales características del municipio, las principales facultades y atribuciones de los integrantes del Ayuntamiento. Ahora, expondremos un breve bosquejo del papel que desempeña el municipio actualmente.

“La historia nos demuestra que el municipio ganó la batalla ideológica pero perdió la guerra por los recursos y la autonomía que éstos conllevan.”⁷ En esta frase resumimos el lugar que tiene el municipio, nos muestra su cruda realidad, a pesar de que en la tinta se le intente dar una gran autonomía en la realidad es muy diferente. Como observamos en el devenir histórico del municipio se han conjuntado tendencias contradictorias, por una parte aumenta la complejidad de los problemas y, por otro, una disminución sustancial de la capacidad para enfrentarlos.

Se han hecho grandes esfuerzos para otorgar una mayor autonomía al municipio, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se reconoce la necesidad de un “Municipio Libre” menciona que todos los órganos de gobierno, las entidades federativas y los del gobierno federal, deben asumir corresponsablemente programas y acciones que logren el desarrollo de los estados y municipio.

Si recordamos al inicio del presente trabajo, se planteo la necesidad de llevar a cabo un proceso integrado por cuatro fases o etapas fundamentales y complementarias para lograr una modernización administrativa que trascienda a la prestación de servicios públicos, que beneficie al usuario final al ciudadano, estas etapas son new publish management, profesionalización y tecnologización. Sin embargo cabe destacar que estos procesos de modernización se adecuan con mayor facilidad a los municipios metropolitanos, por contar estos con las condiciones económicas y sociales propias para llevarse a cabo.

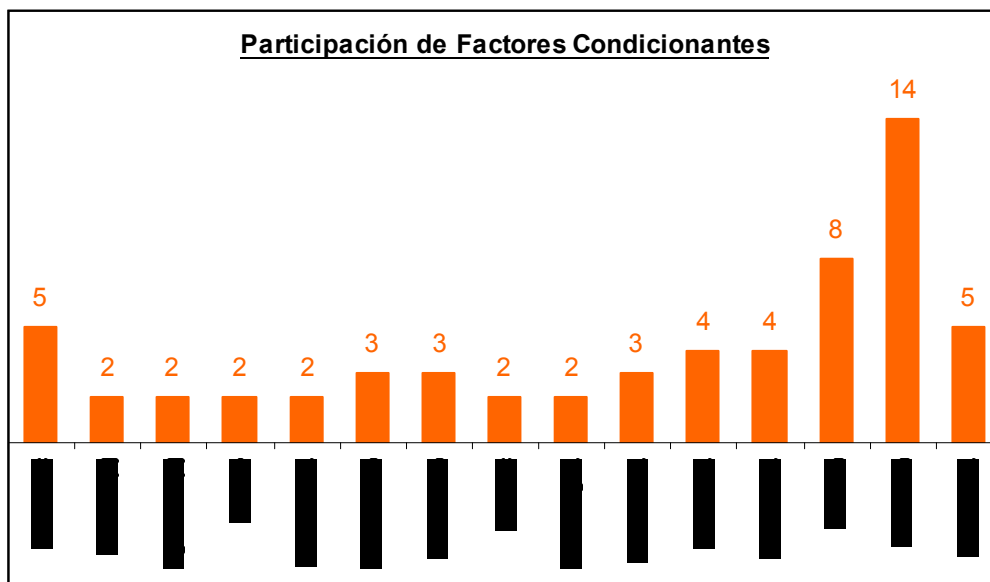
Con la finalidad de ilustrar con mayor claridad el porque la modernización administrativa es propia de los municipios ubicados geográficamente en áreas metropolitanas, en el siguiente apartado mencionaremos las principales características de estos municipio.

⁷ Salazar, Medina Julian. “Desarrollo, Administración y Planeación Municipal”. Ed. UAEM – UAM – IAPEM, México, 1990, P 85

Tipología de los Municipios

Reconocemos en la tipología municipal la facilidad para el estudio y comprensión de los problemas municipales en cada entidad federativa, con la finalidad de homogeneizar las diferencias, establecer criterios de coincidencia entre los municipios de cada uno de los estados.

Los primeros indicios de clasificación municipal los encontramos en el PRONAP, en el Manual de Administración Municipal⁸, en el que encontramos cuatro tipos de municipios. Así tenemos acorde a la tipología de los municipios de México de Jaime Orozco Barbosa, que se contemplan 18 variables para llevar a cabo esta clasificación.



Las tipologías municipales sirven para comprender vertientes de fenómenos o situaciones para el analista porque nos permite explicar las variaciones de procesos mecánicos, así como establecer puntos de comparación. Tenemos que las características consideradas en el estado de México, para el establecimiento de las tipologías municipales son las siguientes:

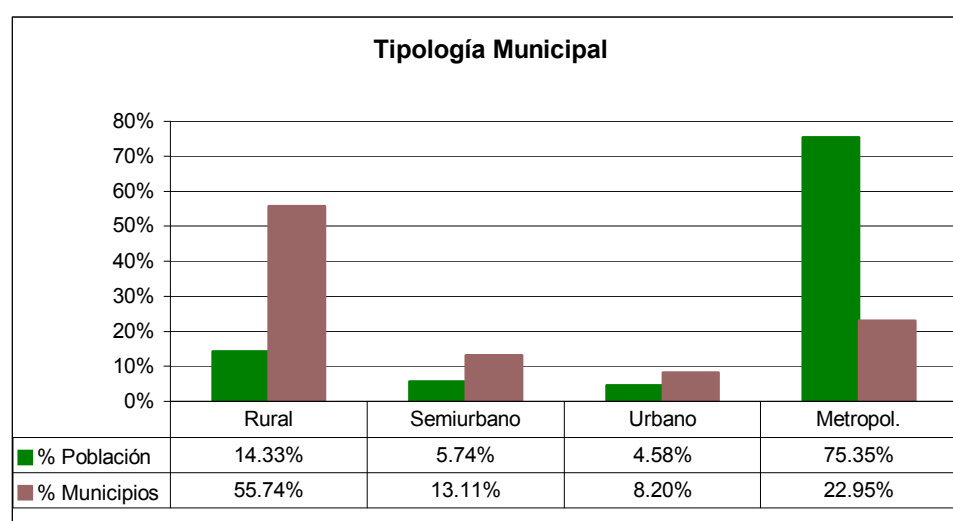
⁸ Publicado en 1980, por la Coordinación General de Estudios de Administración de la Presidencia de la República.

Características	Tipo de Municipio⁹			
	Rural	Semiurbano	Urbanos	Metropolitanos
Número de habitantes	30,000	Entre 30,000 y 120,000	Entre 30,000 y 300,000	Más de 300,000 habitantes
Actividades Económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura - Ganadería - Pesca - Minería - Comercio - Turismo (poco) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura - Ganadería - Pesca - Minería - Comercio - Pequeña industria 	<ul style="list-style-type: none"> - Industria - Comercio - Turismo - Agricultura tecnificada - Ganadería tecnificada 	<ul style="list-style-type: none"> - Industria - Comercio - Turismo - Agricultura tecnificada - Ganadería tecnificada
Servicios Educativos y Culturales	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones de nivel básico 	<ul style="list-style-type: none"> - Primarias - Secundarias - Nivel Medio Superior 	<ul style="list-style-type: none"> - Primarias - Secundarias - Técnicas - Preparatorios - Universidades - Bibliotecas 	<ul style="list-style-type: none"> - Primarias - Secundarias - Técnicas - Preparatorias - Universidades - Posgrados - Bibliotecas
Servicios Públicos	En cabeceras municipales: <ul style="list-style-type: none"> - Agua potable - Alumbrado 	En cabeceras municipales: <ul style="list-style-type: none"> - Agua potable - Alumbrado - Drenaje - Limpia - Panteones 	Todos los servicios públicos en las cabeceras y en algunas poblaciones	Todos los servicios públicos
Características de los Asentamientos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Pueblos - Rancherías - Ejidos - Pequeños poblados dispersos 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueblos - Colonias - Ejidos - Una comunidad importante y poblados pequeños 	<ul style="list-style-type: none"> - Colonias - Fracc. - Pueblos - Ejidos - Más de dos comunidades y poblados regulares 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudades - Colonias - Fraccionamientos - Grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblaciones importantes.
Monto de Ppto. (miles de pesos)	Entre 20,000 y 50,000	De 2,000 a 119,000	De 200,000 a 499,000	Mayor de 500,000
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Sanatorios - Casas de Salud - Consultarías 	<ul style="list-style-type: none"> - Clínicas - Hospitales 	Todos los Servicios Médicos	Todos los Servicios Médicos
Comunicaciones y Transportes	En las cabeceras y algunas comunidad	En las cabeceras y algunas comunidades	Todos los Servicios Necesarios.	Todos los Servicios Necesarios.

Entendemos también que la clasificación municipal resulta forzada por la gama de características que tiene cada municipio, por ello es complejo el hecho de encasillar todos los municipios que conforman el Estado de México dentro de esta clasificación.

⁹ Información tomada de Ampudia Orozco Víctor, México Municipal hoy: Análisis Estratégico y Cambio Organizacional, Ed. Instituto Hacendario del Estado de México, México 2001, P 174.

Para efectos del presente trabajo revisaremos los municipios que integran el Estado de México, este se encuentra conformado por 125 municipios, de los cuales 68 son rurales, lo que representa el 56% y tan solo el 23% de los municipios son metropolitanos, en contraparte tenemos que más del 75% de la población habita en estos últimos y tan solo el 14% son municipios rurales. Son evidentes las grandes concentraciones de habitantes en los municipios metropolitanos que en su mayoría se encuentran conurbados al Distrito Federal o a la capital del estado.



Al observar los grandes conglomerados humanos que hay en los municipios metropolitanos del Estado de México, es fácil deducir que tienen una administración de recursos compleja, así mismo, si logran tener una administración eficaz y eficiente se beneficiarían a más del 75% de los habitantes de la entidad.

En este contexto es sumamente complejo definir políticas como la que se analizan en este trabajo sobre modernización donde entendemos de antemano que se trata de una política elitista que solo se podría aplicar en los municipios metropolitanos y que aunque con la implantación de estas tecnologías, se podría beneficiar a número importante de habitantes de la entidad, también se corre el riesgo de hacer una brecha más grande entre los municipio metropolitanos y los rurales. Una brecha que podría llegar a ser intransitable.

Municipios Metropolitanos

Con la finalidad de clasificar al municipio de Tlalnepantla de Baz, a continuación mostrare un breve bosquejo de las principales características de los municipios, acorde a la tipología municipal, resaltando aquellas cualidades correspondientes a los municipios metropolitanos.

Para esta clasificación consideraremos el número de habitantes, actividades económicas, servicios, educativos, públicos y las características de los asentamientos humanos.

Características	Tipo de Municipio¹⁰			
	Rural	Semiurbano	Urbanos	Metropolitanos
Número de habitantes	30,000	Entre 30,000 y 120,000	Entre 30,000 y 300,000	Más de 300,000 habitantes
Actividades Económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura - Ganadería - Pesca - Minería - Comercio - Turismo (muy poco) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura - Ganadería - Pesca - Minería - Comercio - Pequeña industria 	<ul style="list-style-type: none"> - Industria - Comercio - Turismo - Agricultura tecnificada - Ganadería tecnificada 	<ul style="list-style-type: none"> - Industria - Comercio - Turismo - Agricultura tecnificada - Ganadería tecnificada
Servicios Educativos y Culturales	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones de nivel básico 	<ul style="list-style-type: none"> - Primarias - Secundarias - Nivel Medio Superior 	<ul style="list-style-type: none"> - Primarias - Secundarias - Esc. Técnicas - Preparatorios - Universidades - Bibliotecas 	<ul style="list-style-type: none"> - Primarias - Secundarias - Esc. Técnicas - Preparatorias - Universidades - Posgrados - Bibliotecas
Servicios Públicos	En cabeceras municipales: <ul style="list-style-type: none"> - Agua potable - Alumbrado 	En cabeceras municipales: <ul style="list-style-type: none"> - Agua potable - Alumbrado - Drenaje - Limpia - Panteones 	Todos los servicios públicos en las cabeceras y en algunas poblaciones	Todos los servicios públicos
Características de los Asentamientos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Pueblos - Rancherías - Ejidos - Pequeños poblados dispersos 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueblos - Colonias - Ejidos - 1 comunidad importante y poblados pequeños 	<ul style="list-style-type: none"> - Colonias - Fracc. - Pueblos - Ejidos - Más de 2 com. y poblados regulares 	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudades - Colonias - Fraccionamientos - Grandes concentraciones y poblaciones importantes.

¹⁰ Información tomada de Ampudia Orozco Víctor, México Municipal hoy: Análisis Estratégico y Cambio Organizacional, Ed. Instituto Hacendario del Estado de México, México 2001, P 174.

Como observamos en el cuadro anterior, simplemente por el número de habitantes el Municipio de Tlalnepantla de Baz se clasifica dentro de los municipios metropolitanos, en el siguiente apartado detallare sus características, iniciando con sus antecedentes hasta las condiciones que guarda actualmente este municipio que nos ocupa como caso de estudio.

Tlalnepantla de Baz

En este apartado realizaremos un diagnostico del Municipio de Tlalnepantla, primeramente expondremos su monografía, posteriormente analizaremos los periodos de gobierno desde 1994 hasta el 2006, se contemplaron cuatro periodos de gobierno, para tener una panorama amplio, que nos permita analizar el desarrollo en procesos de modernización administrativa llevados a cabo en el municipio.

Cabe destacar que los programas de gobierno que tendrán mayor énfasis serán aquellos enfocados a modernizar la administración publica municipal.

Monografía del Municipio

La toponimia Tlalnepantla viene del náhuatl, tlalli, tierra y de nepantla, de enmedio; y significa: "Tierra de enmedio". Alude a su antigua ubicación entre las tierras de los otomíes y de los mexicanos. Baz es en honor de Gustavo Baz Prada, nativo de Tlalnepantla¹¹.

¹¹ La se base principal de la información referente a la monografía del Municipio de Tlalnepantla se tomo de www.e-local.gom.mx

La erección del Estado de México es el 2 de marzo de 1821. En 1825, el Congreso Constituyente del Estado de México declaró a Tlalnepantla cabecera de partido. En 1833, se divide la Prefectura de México en dos distritos, llamados del este y del oeste, Tlalnepantla fue nominada Cabecera de Prefectura del Oeste.

En el presente siglo, cabe resaltar el auge industrial que alcanzara Tlalnepantla durante la administración gubernamental del licenciado Isidro Fabela y de Don Alfredo del Mazo, en los años cuarenta, así como, el creciente movimiento comercial y notable aumento de su población, fueron factores determinantes para que la H. XXXVII Legislatura Local expidiera el decreto No. 28, concediendo a la Antigua Villa de Tlalnepantla la categoría de ciudad. El decreto fue puesto en práctica el 13 de septiembre de 1948 por el entonces gobernador Alfredo del Mazo. El 13 de septiembre de 1973, con motivo de la celebración del XXV aniversario de la elevación de Tlalnepantla a la categoría de ciudad, se concede a ésta su escudo oficial. La XLVII Legislatura del Estado de México, el 23 de diciembre de 1978 se otorga al municipio de Tlalnepantla el nombre de 'Tlalnepantla de Baz'.

Es importante conocer el desarrollo histórico del Municipio de Tlalnepantla, porque esto nos ayuda a entender su contexto actual, así mismo, es imprisindible posicionarlo dentro de su localización física y geográfica.

Tlalnepantla se encuentra ubicado en el Estado de México, geográficamente se sitúa al noroeste del Estado de México al norte del Distrito Federal. La cabecera del municipio. Debe mencionarse que este municipio, caso único dentro de la estructura geográfica de los municipios del Valle de México, está constituido por dos zonas no contiguas, interrumpidas por el Distrito Federal: Zona Poniente y Zona Oriente.

La zona Poniente limita al norte con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tultitlán, al sur con la delegación Azcapotzalco del Distrito Federal y el municipio de Atizapán de Zaragoza. La Zona Oriente limita al norte y a este con el municipio de

Ecatepec de Morelos, al sur y al oeste con el Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal.

Extensión El municipio de Tlalnepantla cuenta con una superficie de 83.45 Km.2. lo que representa el 5.5% del total de la superficie del Estado de México, con localidades de más de 2,500 habitantes.¹²

Características y Usos del Suelo La tenencia de la tierra y el uso de suelo en Tlalnepantla se dividen en dos grandes rubros: urbano y no urbanizable. Dentro del primero se contempla la diversidad de usos, siendo el principal uso del suelo el habitacional. En lo que respecta a la zona no urbanizable, están las zonas de preservación ecológica (principalmente la Sierra de Guadalupe) así como las zonas de restricción federal. No cuenta con reservas territoriales para uso Urbano, existen 145.9 hectáreas con superficie de terrenos baldíos que representan el 2.2% de este tipo de uso de suelo.¹³

Tlalnepantla se compone de 223 localidades las cuales se agrupan en 13 delegaciones (11 en Zona Poniente y 2 en la Zona Oriente). Se clasifican en 90 colonias, 68 fraccionamientos, 46 unidades habitacionales, 19 pueblos y 15 zonas industriales.

En cuanto a su composición étnica en Tlalnepantla existían 8,821 personas que hablan alguna lengua indígena, los cuales representan el 13.8% del total de la población mayor de 5 años del municipio. La principal lengua indígena es el náhuatl¹⁴ el 23.0% de la población total indígena lo hablan.

Todavía por el año de 1995 los censos de población registraban en zonas rurales algunos cientos de habitantes. El decrecimiento de la población rural ha sido el

¹² Sistema Nacional de Información, emitido por la Secretaria de Gobernación a través del INAFED, Versión 7. Disponible en www.inafed.gom.mx

¹³ Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003. P. 21

¹⁴ 2,029 habitantes lo hablan

resultado del crecimiento e invasión de la mancha urbana. Por esa razón Tlalnepantla, dejó de ser un municipio eminentemente rural a urbano, actualmente la población tiene la siguiente composición: 96% de la población es urbana y tan sólo el 3% de población rural. Consecuentemente, la distribución geográfica de la población, cambió el rostro del municipio.¹⁵

Una de los aspectos con un porcentaje de determinación alta dentro del desarrollo de un municipio es la población, porque esta será un factor importante al tomar decisiones de políticas públicas, es tomando como base el número de habitantes de un municipio como se establecen los montos de las participaciones federales, por esto trataremos de mostrar un breve esbozo del comportamiento poblacional que ha tenido Tlalnepantla.

Observando el crecimiento histórico de la población del municipio, podemos decir que durante la presente década Tlalnepantla decrece en su población. Lo anterior se sustenta, por la saturación de las zonas habitacionales. Esto se presenta por el fenómeno de migración hacia otros municipios que actualmente tienen un desarrollo habitacional importante, como Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán Izcalli y en menor escala Atizapán de Zaragoza. La tasa de natalidad anual es de 25.6 por cada mil habitantes. La tasa de mortalidad general es de 4.3 por cada mil, y la de mortalidad infantil es de 29.0 por cada mil habitantes.

La tasa de crecimiento media anual es de 1.38% en el periodo 1990-1995. Para el año 2000, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 720,755 habitantes, de los cuales 348,068 son hombres y 372,755 son mujeres; esto representa el 48% del sexo masculino y el 52% del sexo femenino. La religión católica tiene un índice mayor de adeptos que las demás, ya que representa el 93.1% de la población total, dado que cuenta con un total de 582,736 creyentes, en tanto que la

¹⁵ www.inegi.org.mx

religión evangélica cuenta con el 3.0% y otras como la judaica y algunas no especificadas así como también un importante índice sin ninguna religión.

La infraestructura social con la que se cuenta en Tlalnepantla es la siguiente: en 1995 los servicios educativos que se imparten en el municipio están integrados por los siguientes niveles: educación elemental, que comprende la preescolar, la primaria y la especial, con una cobertura de un 98%, secundaria, técnica, normal y bachillerato, hasta la superior. Existen en total 555 escuelas de todos los niveles, de las cuales 119 son de preescolar, 295 primarias, 96 secundarias, 6 técnicas, 1 normal, 34 bachilleratos, y 4 superiores. La educación superior cuenta con cinco universidades. Hay también una escuela de educación especial, 4 unidades de grupos integrados y 1 centro psicopedagógico. Asimismo, cuenta con 6,165 profesores que atienden las escuelas antes mencionadas. El índice de analfabetismo se ubicó en 3.96% del total de la población mayor de 15 años.

Respecto a la atención de la salud, existe una cobertura del servicio médico, por las diferentes instituciones ubicadas en el municipio. Instituciones de seguridad social, donde se dan consultas de medicina externa 9; de asistencia social 22. Hospitales Generales 4. Además existen 17 unidades médicas a nivel particular en el municipio.

La infraestructura de abasto se encuentra en condiciones desfavorables y de alta vulnerabilidad. El rastro municipal opera en deficientes condiciones sanitarias, tecnológicas y ambientales. Los mercados requieren de mayor atención en infraestructura, equipamiento y mantenimiento. El comercio informal crece en forma anárquica haciendo más compleja la situación del sector comercial en el municipio. El municipio cuenta actualmente con más de 15,000 establecimientos comerciales de tipo privado, entre los que destacan los centros comerciales y tiendas de autoservicio. Asimismo existen tiendas sociales como (IMSS, ISSSTE, etc.), concentraciones de comerciantes establecidos en la vía pública y zonas de tianguis.

El municipio de Tlalnepantla cuenta con 7 unidades deportivas, como son: Tlalli, Tlalnepantla, López Mateos, Santa Cecilia, Caracoles, Cri-Cri y La Presa.

Las viviendas de Tlalnepantla están constituidas en su mayoría de materiales consolidados, abarcando un 80% del total de las casas habitación. La vivienda, de acuerdo con sus materiales de construcción, su espacio habitable, sus servicios dentro y fuera de la propia vivienda, y las características socio-económicas de las familias que las habitan, puede clasificarse en 4 tipos.

Cabe señalar, que en el año 2000, de acuerdo a los datos preliminares del Censo General de Población y Vivienda, efectuado por el INEGI, hasta entonces, existían en el municipio 171,657 viviendas en las cuales en promedio habitan 4.19 personas en cada una.¹⁶

Tlalnepantla cuenta con los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, panteones, correo, seguridad pública, mercados, recolección de basura, limpieza y mantenimiento de parques y jardines, cubriendo prácticamente la totalidad del municipio. Además el rastro de Tlalnepantla cubre la totalidad de la demanda de carne del municipio.

El crecimiento y desarrollo de la zona urbana reviste una gran importancia así como mayores demandas. Con las vialidades primarias del municipio y la presencia de dos autopistas que conducen a la Ciudad de México, que constituyen el acceso para los estados del norte de la república. Presenta una estructura vial de 10 distribuidores viales y 14 avenidas principales.

El municipio de Tlalnepantla goza de una comunicación privilegiada, siendo atendido en sus dos porciones territoriales por un sistema de transportación que se integra con rutas de auto transportación, así como por rutas de transporte colectivo y

¹⁶ Ibidem.

sitios de automóviles de alquiler, todo lo cual se complementa con el desarrollo de la vialidad que se ha venido desarrollando mediante el acondicionamiento de avenidas y construcción de puentes vehiculares.

Ferrocarriles Nacionales actualmente presta importantes servicios a las industrias del municipio. El servicio de carga por medio de autotransportes, es también muy importante, ya que la mayor parte de las 2,700 factorías de esta entidad efectúan sus movimientos de abastecimiento de materias primas y posteriormente la consiguiente distribución por medio de una enorme cantidad de trailers que diariamente circulan por las calles y avenidas del municipio con más de 10,000 auto transportes.

Cuenta la ciudad de Tlalnepantla con una oficina de correos, una de telégrafos y de servicio telefónico, integrado al sistema lada y un servicio muy extenso de teléfonos públicos y privados, además del servicio de telefonía celular. También importantes medios de comunicación son la radio, la televisión y la prensa, ya que se cuenta con todos los medios de que dispone la ciudad de México, dada la cercanía de estos lugares.

Tlalnepantla se consolida cada vez más como un importante centro de actividades varias en el campo de la industria, del comercio y del turismo, como corresponde a su crecimiento urbano, típico de una gran ciudad.

En el territorio municipal de Tlalnepantla se encuentran ubicadas más de 2,700 industrias. Tlalnepantla está considerado como uno de los municipios más industrializados del país, junto con Naucalpan y Monterrey; es sin embargo, el primero a nivel estatal. Dentro de la zona metropolitana de la ciudad de México, Tlalnepantla se considera la primera unidad político administrativa en cuanto a la superficie de suelo para uso industrial; la segunda en importancia industrial, considerando producción industrial bruta y personal ocupado; la tercera en cuanto a mayor número de establecimientos de 50 o más empleados y la séptima en número total de industrias.

Cuenta con una planta industrial manufacturera muy diversificada, con aproximadamente 49 ramas industriales, como son: industria alimentaria, productos alimenticios, bebidas y tabaco. Rama Textil: prendas de vestir e industrias del cuero. Industrias de la madera: papel, productos de papel, celulosa y cartón. Empresas grandes: Productos no minerales no metálicos. Industrias metálicas básicas e Industrias manufactureras. Empresas medianas: químicos y productos derivados del petróleo y del carbón, hule, plástico, maquinaria y equipo. Empresas pequeñas: madera y productos de madera.

En la actualidad puede afirmarse que Tlalnepantla tiene el perfil industrial más especializado, en términos del modelo de industrialización predominante. Su zona industrial es sin duda una de las más extensas y poderosas del país. Cabe destacar que 20 de las empresas del municipio han generado 17,484 empleos; haciendo la consideración que cinco de las fuertes contribuyen con un 36%¹⁷.

El municipio cuenta actualmente con más de 15,000 establecimientos comerciales con una variedad de productos podemos decir que se comercializa todo lo que es necesario para el consumo humano, industrial, bienes y servicios, herramientas, equipo eléctrico y electrónico así como mecánico, también entretenimiento, etc. comercio en pequeña, mediana y gran escala, entre los cuales destacan los centros comerciales y tiendas de autoservicio. Asimismo existen tiendas sociales como (IMSS, ISSSTE, etc.), concentraciones de comerciantes establecidos en la vía pública y zonas de tianguis.

En el municipio se cuenta con áreas de gran interés para el turista. En el inventario de zonas y edificios de importancia histórica, destaca desde luego la iglesia catedral de Corpus Christi y su convento anexo. El acueducto y la Caja del Agua, obras de la época colonial. Los cascos de las haciendas de Santa Mónica y de En medio, en excelente estado de conservación. No olvidar que la pirámide de Tenayuca sirvió de

¹⁷ Standard and Poor's lo califica como Municipio con fortaleza económica, al nivel de Monterrey.

modelo a los mexicas para la construcción del Templo Mayor. Asimismo es parte del patrimonio histórico, artístico y Cultural de Tlalnepantla, el lugar donde estuvo la primera escuela de Tlalnepantla; así como la casa en que se hospedara el Presidente don Benito Juárez el 12 de julio de 1867.

La actual infraestructura hotelera y restaurantera registra 1 hotel de cinco estrellas, 6 de cuatro estrellas, 12 de tres estrellas, 2 de dos estrellas, 4 de una estrella y dos sin clasificación. En materia de restaurantes, existen 7 establecimientos con cocina internacional, 25 restaurantes de primer nivel, 71 de clase turística y 200 sin asignación de clase.

A nivel interno; la economía del municipio de Tlalnepantla es fundamentalmente industrial, con un 70% de la actividad económica, las otras ramas de la economía son el comercio y los servicios. En el año 1997 se establecieron 1,791 nuevas empresas industriales, comerciales y de servicios. En Tlalnepantla se encuentran 16 de las 500 empresas más importantes del país. La actividad exportadora en Tlalnepantla es de las más importantes de México, 250 empresas participan en los mercados de exportación (Bancomext).

Sus principales actividades económicas son la industria y el comercio. El número de habitantes según el conteo de población de 1995 es de 713,839 habitantes, con un crecimiento demográfico del 0.26%. La participación del municipio es el 5.5% de la población del Estado de México. Del total de la población el 67% es económicamente activa (478,272 habitantes aproximadamente), observando la siguiente estructura económica 41% en el sector secundario y 51% en el sector terciario.

La actividad comercial de Tlalnepantla de Baz aporta el 23% del PIB municipal. Actualmente el municipio cuenta con 10 mercados privados y 16 mercados municipales, habiendo un total de 2,224 locales comerciales; además de 7 “concesiones comerciales” y 98 tianguis. Esta infraestructura comercial se complementa con cadenas

de supermercados tiendas de conveniencia y modernos centro comerciales que se enfocan principalmente a estratos de la población con mayores niveles de ingresos.¹⁸

Ahora que tenemos una perspectiva general de las condiciones históricas y actuales del Municipio de Tlalnepantla, considerando los aspectos que se define dentro de la tipología municipal como condición territorial, población, actividad económica. Ahora podemos clasificar claramente e Tlalnepantla como un Municipio Metropolitano. En el siguiente apartado expondremos las acciones de gobierno realizadas desde 1994 hasta nuestros días, destacando aquellas acciones realizadas en materia de modernización administrativa.

Gobierno Municipal de Tlalnepantla, periodo 1994-1997

Este es el último periodo que esta el PRI en el gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz, la alcaldía la preside Arturo Ugalde Meneses. Para realizar en análisis se tomará como base el Plan de Desarrollo, este se integro por subsistemas y cada subsistema a su vez por programas de gobierno. Destacaremos los programas de gobierno relevantes en materia de modernización administrativa, estos son los siguientes programas de gobierno¹⁹.

- Fortalecimiento de la vida democrática, en el que se da prioridad al contacto ciudadano, desde estos años en Tlalnepantla se tenía claro la trascendencia de tener un gobierno con una administración eficiente, por ello se plantea como proyecto:
 - La modernización reglamentaria de la Coordinación Administrativa, teniendo como objetivo especificar las funciones de las áreas y unidades administrativas.
- Fortalecimiento Municipal, en el que se concentra el mayor número de proyectos de orden administrativo, siendo los más relevantes.
 - Depuración el archivo municipal

¹⁸ Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2000-2003 P.35

¹⁹ Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 1994-1997 PP 1-15.

- Actualización de inventarios
- Evaluación y análisis de información de fuentes directas, cuyo objetivo era crear un banco de información que alimente a otras áreas del gobierno municipal
- Automatización del archivo histórico, con el que se buscaba controlar eficazmente el archivo, optimizando las consultas de los usuarios a través de bases de datos.
- Supervisar el ejercicio del gasto público municipal, incluyendo aportaciones estatales y federales.
- Concentración de información municipal, crear un banco de datos de información interna con datos que permitan consultas inmediatas a la presidencia municipal y a todo el Ayuntamiento.
- Promovió el desarrollo de una administración racional, organizadas y sistematizada para facilitar la toma de decisiones y la gestión municipal.
- Instrumentación del presupuesto por programas.
- Consulta ciudadana, trabajar coordinadamente con la ciudadanía para conocer las nuevas demandas de las comunidad y determinar las acciones de gobierno.
- Consolidar una eficiente área de información sistematizada que responda a las necesidades de todo el Ayuntamiento y a la demanda de información por parte de la ciudadanía respecto a planes, programas y obras de gobierno.
- Modernización municipal, con este proyecto se pretendía promover los instrumentos necesarios para el fortalecimiento en la administración municipal buscando hacerla más eficiente en su estructura organizacional y sus estrategias.
- Establecer los lineamientos y apoyo en la ejecución de los programas, conociendo, seleccionando y determinando los cursos de capacitación que cada dirección necesita, para mejorar el servicio prestado buscando optimizar recursos y ampliar la capacidad de atención.
- Actualización del sistema de información catastral
- Elaboración de cartografía temática
- Clasificar la información municipal para generar estadísticas.
- Nomenclatura y asignación de números oficiales en comunidades

- Procesar y actualizar los registros mediante la adquisición de un equipo de cómputo.
- Aumentar la red de computo para obtener excelencia en el servicio
- Equipar de equipo de computo a la administración municipal
- Privatización de los mercados municipales

Observamos que durante este periodo de gobiernos los programas se enfocaban principalmente a recabar, ordenar y tener disponible información municipal para la toma de decisiones. Así mismo, otro punto relevantes es el equipar a la administración con equipo de computo adecuado para el desarrollar sus funciones.

Encontramos términos como excelencia en la prestación de servicios, la capacitación se toma como un factor determinante para llegar a esta excelencia con bajos costos. En más de una ocasión se menciona la reducción de gastos.

También promueve dejar al sector privado aquellas actividades que por su naturaleza no son propias de la administración pública. Así podemos observar una administración municipal con programas de gobierno innovadores y una gran tendencia al uso y aplicación de nuevas tecnologías.

Este periodo de gobierno llega a su fin, ganando las elecciones el Partido Acción Nacional (PAN). Sin embargo entrega una administración municipal dotada de tecnología, con sistemas de información eficiente.

Gobierno Municipal de Tlalnepantla, periodo 1997-2000

Por primera vez otro partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) llega a la alcaldía municipal de Tlalnepantla liderado por Ruth Olvera Nieto, este fenómeno se vive en varios municipios del Estado de México, al tomar posesión, encuentra a diferencia de otros presidencias ganadas por Acción Nacional, una

administración municipal en aparente orden, con finanzas públicas sanas y dotada de equipo de computo de adquisición reciente (si bien no suficiente o de vanguardia por el rápido avance tecnológico que se vivió en esos años).

Sin embargo, tenía un gran reto demostrar a los electores de Tlalnepantla que la habían beneficiado con su voto que su decisión había sido la correcta, por lo que la mayor parte de los recursos se enfocan a la obra pública y se deja un tanto abandonada modernización de la administración municipal.

Así tenemos que algunos de los programas que se inician en la materia son:

- El pago del servicio de agua a través de Bancos
- Creación de un portal Web de Tlalnepantla
- Al finalizar la administración se inicia con la elaboración de los manuales de organización y procedimientos.
- Se crea una coordinación administrativa en cada una de las Direcciones de la administración municipal
- Implantación del presupuesto por programas
- Se trabajan en red en varias oficinas, estas son redes locales no se tiene una red general.
- Se desarrolla un sistema de control presupuestal que le permite entregar unas finanzas públicas sanas.
- Se tiene una coordinación de sistemas por Dirección.
- Programa de capacitación permanente para servidores municipales en coordinación con el IAPEM
- Actualización del parque vehicular
- Se descentraliza la administración municipal, llevando a la zona oriente todos los servicios y tramites administrativos
- La creación de un relleno sanitario, resolviendo así el problema de depósito final de desechos sólidos.

Como observamos las acciones realizadas en el tema de modernización administrativa durante este periodo de gobierno son muy pobres, todos los esfuerzos de la administración municipal se enfocaron a obra pública y a programa de apoyo social, tal vez esto se deba en mucho a que recibió una administración suficientemente equipada para seguir operando.

Concluye el periodo de gobierno con gran aceptación por parte de los ciudadanos que vieron resueltas en un alto porcentaje sus demandas ciudadanas. En contraparte deja una administración vieja, con una gran necesidad de modernización, reclamo de un escenario de globalización evidente.

Gobierno Municipal de Tlalnepantla, periodo 2000-2003

Durante este periodo de gobierno vuelve a ganar la alcaldía de Tlalnepantla el PAN, convirtiéndose en Presidente Municipal, Rubén Mendoza Ayala. Al ser un gobierno del mismo partido, que su antecesor, le da cierta continuidad a los programas de gobierno.

La metodología que se utilizó para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2000-2003 fue la siguiente: se tomaron como base las demandas recogidas durante la campaña política, estas fueron procesadas y sistematizadas para ser agrupadas en cada uno de los ejes rectores que conforman la visión de conjunto que orientarían las acciones del gobierno. Se llevaron a cabo foros de consulta con los Consejos de Participación, las Asociaciones de Colonos, Asociaciones de Empresarios y Organizaciones no Gubernamentales.

El resultado de estos foros, da como resultado un PDM que contiene cinco ejes rectores, que guiarán durante el trienio el camino de la administración municipal. Cabe resaltar la importancia que tuvo dentro de estos foros el tema de la modernización

administrativa. Por ello el gobierno municipal tomando plena conciencia de este hecho, decide destinar un eje rector para dar solución a este requerimiento.

El eje rector se denomino: Modernización Integral de la Administración Pública Municipal. Cuyo objetivo general es: Desarrollar una eficiente y honesta administración municipal al servicio de la ciudadanía y procurar la estricta observancia jurídica en todos los actos del gobierno para dar confianza a la comunidad.

Objetivos Específicos	Líneas de Acción
	<p>Plantear una simplificación administrativa armonizando la relación gobierno - ciudadanía</p> <ul style="list-style-type: none">- Formar una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública.- Simplificar los trámites administrativos, eliminando su complejidad y disminuyendo tiempo de espera de los usuarios- Incremento de los niveles de eficiencia y productividad.- Mejorar la calida de los servicios y tramites que se preste a la ciudadanía- Apoyar el proceso de modernización económica del municipio.- Facilitar el cumplimiento honesto y eficaz en el desempeño de los servidores públicos.- Consolidar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en el gobierno municipal.
	<p>Modernizar los sistemas administrativos</p> <ul style="list-style-type: none">- Actualizar la estructura orgánica municipal para hacer más funcional su desempeño.- Promover la modernización administrativa dentro de cada una de las dependencias.- Eficientar los procedimientos, a través del uso de instrumentos administrativos modernos, equipos y herramientas que faciliten la realización de las actividades propias de la administración.- Implementar el sistema de organización y métodos.
	<p>Desarrollar y capacitar al personal para enfrentar las nuevas exigencias, los problemas actuales y nuevos retos.</p> <ul style="list-style-type: none">- Identificar mediante un diagnostico organizacional, al personal que tenga trato directo con el público a fin de capacitarlo permanentemente, mediante cursos de relaciones humanas y de calidad en el servicio.- Capacitar y desarrollar al personal, utilizando métodos sistemáticos tendientes a elevar la profesionalización del personal.- Realizar capacitaciones periódicas.- Realizar estudios tendientes a detectar las necesidades de actualización debido al uso de tecnología y equipos en las funciones del personal.

Mantener una política de austeridad y racionalización de los componentes del gasto corriente

- Optimizar la aplicación y manejo de los recursos humanos materiales y financieros.
- Implementar sistemas de control y supervisión de los recursos anteriormente descritos.

Eliminar y suprimir normas y disposiciones jurídicas que sean obsoletas y que obstaculicen la simplificación de los procedimientos.

- Operar programas de difusión de normas y reglamentos municipales, tanto entre los funcionarios como en la comunidad, para asegurar un óptimo funcionamiento de la administración pública.
- Revisar y establecer los lineamientos necesarios para el correcto cumplimiento de la función pública.
- Capacitar al personal acerca del cumplimiento de las normas y reglamentos municipales para dar cumplimiento de ellas.

Adecuar las normas vigentes mediante su actualización y claridad desde el origen hasta el contenido para facilitar su cumplimiento.

- Efectuar una revisión de leyes y reglamentos municipales con el propósito de efectuar las modificaciones que permitan su adecuación a las necesidades actuales.
- Llevar a cabo revisiones periódicas de los reglamentos y normas municipales con la finalidad de detectar deficiencias que pudieran tener efectos negativos en la operación de la administración pública.

Los puntos descritos en el cuadro anterior, son para aplicarse en todas las Direcciones de la Administración Municipal, sin embargo podemos observar las siguientes deficiencias:

- ➔ Se ven como temas aislados de modernización, no se integran.
- ➔ No se toca el tema de tecnologización.
- ➔ En todas se observan alcances a mediano plazo, no existe planeación en el largo plazo.

Esta desintegración de las acciones se puede observar en todas los ejes rectores del PDM, algunas de las líneas de acciones destacadas, son las siguientes:

1. Hacienda Pública Municipal: Control Interno y Fiscalización.

- Aplicar políticas de seguridad, servicio y calidad al contribuyente.
- Avanzar en el proyecto de Modernización Catastral.

- Simplificar los tramites a los contribuyentes para facilita el pago de sus impuestos y derechos.
- Modernizar el sistema, procedimientos y técnicas de control presupuestal.
- Analizar, actualizar y establecer los procedimientos administrativos que permitan optimizar los recursos financieros, técnicos y humanos.
- Definir, diseñar e implementar los manuales de organización y procedimientos del sector central y paramunicipal del Gobierno Municipal.

2. Desarrollo Sustentable

- Diseñar e instrumentar sistemas operativos eficientes, optimizando los recursos humanos y materiales.
- Aprovechar el uso de los recursos tecnológicos para ofrecer servicios a la ciudadanía con estándares internacionales.
- Modernizar los procesos administrativos.
- Instrumentar redes y programas de cómputo en las áreas de atención al público.
- Apoyar a la Dirección General de Servicios Urbanos en la obtención del certificado de ISO-9000 en la recolección de basura.
- Integrar y convocar al Comité de Prevención y Control del Crecimiento Urbano para dar seguimiento a las políticas gubernamentales enfocadas al control y reubicación de los asentamientos irregulares.
- Elaborar estudios y proyectos tendientes a modernizar el transporte público, con el propósito de buscar nuevas alternativas de desarrollo o mejoramiento del transporte en sus diversas modalidades.
- Modernizar la operación del sector comercial y de abasto del territorio municipal.
- Modernizar los sistemas de información y comunicación de las diversas áreas del OPDM.
- Impulsar la modernización del sistema hidráulico a través del manejo de la organización-sistematización con la finalidad de ofrecer mayor calidad y productividad.

3. Desarrollo Social, este eje rector se enfoca al bienestar de la comunidad, sin hacer mucho realce a la modernización de la administración pública.

Así llega al término la administración municipal de Rubén Mendoza Ayala, teniendo avances significativos en materia de modernización administrativa, dejando a su sucesor la tarea de integrar todas estas acciones en un solo sentido, obtuvo la modernización administrativa del Municipio y hacer que esta se refleje en la prestación de los servicios públicos, logrando beneficiar de manera directa a los ciudadanos del Municipio.

Gobierno Municipal de Tlalnepantla, periodo 2004-2005

Durante la administración 2000 – 2003 observamos un gran interés en tener una administración municipal moderna a la altura de las de los países desarrollados, esto se facilitó por haber recibido unas finanzas públicas sanas lo que permitía invertir en diferentes conceptos. Sin embargo al gobierno municipal de Ulises Ramírez Núñez no corrió con la misma suerte pues tomó posición con el compromiso de pagar una deuda pública ya contraída por más de 224 millones de pesos anuales, lo que representa el 17% del presupuesto total²⁰.

Sin embargo por tratarse, por tercera ocasión de un gobierno con la misma procedencia partidista aprovecha todas las innovaciones que en materia de modernización administrativa deja el gobierno antecesor.

En el siguiente apartado en la parte de análisis se ahondará más en los logros de la presente administración. Por ahora solo destacaremos que Tlalnepantla llega al siglo XXI con elementos básicos que necesita amalgamar para hacer frente a una sociedad cambiante y cada vez más demandante.

²⁰ Presupuesto de Egresos 2004 solicitado vía Internet en el página de Tlalnepantla de Baz y enviado a mi domicilio.

El estudio de la práctica política y administrativa en los gobiernos municipales cobra en México cada vez mayor relevancia. El reconocimiento de los espacios locales como sitios naturales de contacto con la ciudadanía y el aumento de las demandas sociales organizadas, sumadas a la pluralidad de gobiernos, nos ubican ante una realidad con mayores exigencias. Por ello en el Municipio de Tlalnepantla, los encargados de decidir sobre las políticas públicas, su definición, puesta en marcha y evaluación se enfrenan a la disyuntiva de aplicar mejores métodos administrativos para la asignación y control de recursos persiguiendo un mayor impacto en la población o bien optar por aquellas políticas solamente enfocadas a satisfacer las expectativas sociales.

“Las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo. La complejidad, la escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adopten casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez”¹ Acorde a esta tendencia sería de gran utilidad primero llevar a cabo políticas de modernización administrativa para tener las condiciones idóneas para que las políticas desarrolladas sean exitosas. Un municipio como Tlalnepantla, tiene las condiciones idóneas para poner en práctica estos programas.

Poner en marcha una política pública, no es tarea sencilla conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que este dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es para corregir cualquier falla en la administración pública, tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social o bien para explotar nuevas áreas de oportunidad encontradas en el gobierno. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada

¹ Aguilar, Villanueva Luís. Estudio Introdutoria “La hechura de las Políticas”. Ed. Porrúa. México 2003. P. 20

fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado. Carlos Ruiz Sánchez en su Manual para la elaboración de políticas públicas estipula seis pasos²:

1. Identificar y definir los problemas.
2. Percibir la problemática actual o futura.
3. Seleccionar soluciones.
4. Establecer objetivos o metas.
5. Seleccionar los medios.
6. Implementarla.

Este procedimiento para la elaboración de políticas públicas aplica para cualquiera de los ámbitos de gobierno, así tenemos que en el nivel municipal se tienen que llevar a cabo los mismos pasos y será el que tomaremos como guía en el presente trabajo para la elaboración del caso de estudio.

Para la puesta en marcha de una política pública, es necesario realizar todos los pasos, sin embargo uno de los pasos principales es la identificación del problema, así, las probabilidades de desarrollar una política pública exitosa. Dentro del análisis, hay que establecer claramente a quien afecta, en donde se presenta y cuanto miden las alteraciones que provoca el problema y los beneficios que se obtendrían con la implementación de la política pública propuesta. Ello implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos del lugar (espacio físico) en el que se quiera implementar la política, ya que la mayoría de las veces la ideología-política del gobierno impide la realización del objetivo planteado.

Este último capítulo presentara una propuesta para la implementación de una política pública de modernización administrativa en el municipio de Tlalnepantla de Baz. Así tenemos, que acorde a la metodología para la elaboración de políticas públicas, primero realizaremos el análisis de la problemática actual del municipio de Tlalnepantla

² Ruiz, Sánchez Carlos. Manual para la elaboración de Políticas Públicas. Ed. Plaza y Valdez Universidad Iberoamericana. México. 1996. P 40

de Baz en el desarrollo de sus procesos administrativos, considerando las tres vertientes arriba mencionadas.

Análisis de una Política Pública.

Uno de los retos fundamentales en la reorganización del federalismo en México es fortalecer a los gobiernos municipales, para convertirlos en agentes capaces de impulsar su desarrollo. Tlalnepantla se ha preocupado por fortalecer su administración, ocupándose de mejorar sus procedimientos, métodos y esquemas de funcionamiento así como de los resultados se convierte en un área primordial para su gobierno.

Partiendo de la fase de ejecución de tareas básicas como son la prestación de servicios se persigue un buen uso de recursos materiales y humanos en el Municipio, en donde además, las acciones se orientan a la satisfacción de demandas prioritarias de acuerdo con un proceso de planeación y ejecución que tome en cuenta las necesidades ciudadanas. Sin olvidar, para que fuera creado el Ayuntamiento, solventar las exigencias crecientes de servicios, para hacer frente a este reclamo en Tlalnepantla se tiene como plan de acción, mantener una buena administración de cara al público usuario.

A final de cuentas, las mejoras en la organización interna y los cambios e innovaciones en todos aspectos (tanto en los esquemas, métodos de trabajo, tecnologías y procesos como en las conductas, destrezas y actitudes del capital humano) se reflejan en los puntos de contacto con los gobernados en el trato de ventanilla o los que podemos llamar "la burocracia a nivel de la calle".

La función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas es la definición de las normas que determinan cuando deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de política. "Las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en

la situación inmediata que afronta el elaborador de política. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas”³.

Para impulsar la modernización administrativa del municipio de Tlalnepantla es conveniente contar con una referencia clara de los problemas que enfrentan desde aquellos de carácter estructural,⁴ tales como los métodos de trabajo, la escasa profesionalización o la inadecuada planeación a fin de optar por alternativas de acción viables y factibles.

La modernización administrativa a través de la solidez necesaria debe consolidar una visión de largo plazo en los servidores públicos, fomentando los principios de legalidad y protección ciudadana abatiendo los rezagos que hay en el Ayuntamiento, mejorando la relación gobierno – ciudadano.

Uno de los principales reclamos de los habitantes del municipio es el exceso de tramites, a lo que usualmente denominamos “burocracia”, para eliminarla se requiere implementar una administración municipal con servidores públicos, que se encuentren siempre dispuestos a atender a los ciudadanos, así como a resolver los problemas que estén en el ámbito de su competencia.

La administración municipal tiene aproximadamente 3,852 empleados de los cuales el 11.3% son funcionarios y el 88.7% son empleados sindicalizados y no sindicalizados. El número promedio de empleados municipales ha sido en los últimos 3 años de 3,500⁵. Podemos observar el crecimiento de servidores públicos, sin embargo las actividades que realiza el municipio no lo justifica, por lo que es imprescindible realizar una reingeniería de procesos.

³ Majone, Giandomenico. Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Pág. 52

⁴ como sería el marco jurídico o la relación de dependencia con otros niveles o esferas gubernamentales-hasta los de contenido más tradicionalmente administrativo

⁵ Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2003-2006 P. 125

Otra gran problemática es la falta de credibilidad de la sociedad por la capacidad y eficiencia de las instituciones y de las personas para conducir los asuntos de interés público hacia objetivos benéficos para todos.

La credibilidad se funda en el cumplimiento y la construcción de alternativas reales que mejoren los niveles de atención a la ciudadanía, así como la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las demandas ciudadanas. En este sentido la problemática principal, desde mi punto de vista, se encuentra en los siguientes rubros:

1. No existe una cultura de modernización. Durante años se han llevado a cabo prácticas tradicionales. Se siguen realizando las actividades igual que hace varios años, no ha habido innovación, no se han revisado el diagrama de flujo para disminuir los tiempos de repuesta.
2. Los trámites administrativos son complejos, con procedimientos poco claros para saber que pasos se debe seguir para realizar cada uno de ellos, por lo tanto el tiempo que se invierte es excesivo.
3. Los niveles de eficiencia y productividad son bajos, la mayoría de las personas que trabajan en el municipio de Tlalnepantla, no tienen objetivos claros que cumplir en el desempeño de sus actividades, un porcentaje muy alto, solo tiene como referencia su horario de trabajo.
4. La calidad de atención en la realización de trámites y servicios que se prestan a la ciudadanía es deficiente. Urge implementar una cultura de atención al público.
5. Actualmente un porcentaje alto de la sociedad ve en el término gobierno un sinónimo de corrupción. Los ciudadanos ya no creen en las autoridades que los representan, ni tampoco en los funcionarios públicos.
6. No existen manuales de organización y procedimiento, esto genera varios problemas, principalmente:
 - a. Duplicidad de funciones.
 - b. Una estructura administrativa más grande de lo que en realidad se necesita.
 - c. Demasiados gastos en el rubro de servicios de personal.
 - d. No se tiene al personal más adecuado en cada uno de los puestos.

7. No hay un programa de capacitación para funcionarios públicos.
8. No existe estabilidad laboral, el trabajo de los empleados municipales depende de la relación personal que se tenga con sus superiores o en su defecto cada fin de trienio se esta en riesgo de perder el trabajo.
9. El uso de tecnología es muy austero, regularmente no se invierte en este rubro y cuando llegan a utilizarse recursos para la adquisición de equipo, no se realizan los análisis necesarios para que sea el más adecuado.
10. No existe personal capacitado para el uso de nuevas tecnologías.
11. No se cuenta con sistemas de comunicación eficiente y eficaz entre las diferentes áreas de la administración municipal.
12. La resistencia al cambio por parte de los ciudadanos, los funcionarios y empleados municipales.
13. Actualmente el municipio de Tlalnepantla no cuenta con un eficiente control de recursos públicos.
14. No se tienen las disposiciones legales necesarias para la continuidad de los programas de trabajo, así como para la implementación del servicio civil de carrera.
15. No hay un sistema permanente de medición del desempeño.
16. No existen indicadores de calidad para cada una de las áreas que integran la administración municipal.

Cabe resaltar que al tener sistemas de administración eficientes, pondríamos límites a la corrupción, al simplificar los trámites, los ciudadanos no necesitarían de un gestor, dejaría de verse el sobornar como la solución para obtener el servicio solicitado.

Cuando hablamos de implementar técnicas de gerencia pública en la administración municipal, para lograr una mayor calidad en la prestación de servicios públicos, así como, indicadores de calidad y un sistema de medición del desempeño. En pocas palabras llegar a ser eficientes y eficaces en la administración de recursos para la satisfacción de las demandas ciudadanas. Para lograr este objetivo uno de los principales obstáculos a los que nos podemos enfrentar es la resistencia al cambio por parte de los servidores públicos. El romper con esquemas tradicionales de

comportamiento y por supuesto a las organizaciones sindicales. Esta última también sería una limitante para implementar el servicio civil de carrera y sobre todo en la reingeniería de procesos.

El uso y aplicación de nuevas tecnologías no es menos simple en su implementación, también encontraría varias limitantes, entre ellas cabe destacar: la aplicación de recursos en una actividad que para todos resulta poco necesaria y con poca rentabilidad política porque el beneficio a la comunidad es de manera indirecta a diferencia de una obra pública; por otra parte los municipios cuentan con un presupuesto tan austero en comparación del sin número de necesidades a las que se enfrentan.

En el proceso de modernización municipal, no todos los factores son en contra, existen también factores favorables, como:

1. Por ser una institución pública, de dimensiones no tan grandes, por tanto, es menos compleja en su organización que una secretaria de Estado por ejemplo.
2. Tiene una estructura organizacional relativamente pequeña (si se compara con las grandes estructuras de las instituciones, sobre todo del gobierno federal).
3. Por estar en contacto directo con la ciudadanía, el proceso de evaluación, sería más ágil. Al tener la capacidad de medir el nivel de aceptación de las políticas públicas establecidas, por lo que se podrían aplicar medidas correctivas al corto plazo.

El Municipio es un buen lugar para llevar a la práctica todas estas nuevas tendencias en la administración pública. Por que, el hacerlo en este ámbito de gobierno requeriría la inversión en tiempo y dinero por parte de las autoridades municipales no es comparable con el dispendio de recursos que se tendría que hacer en otro ámbito de gobierno, considerando las dimensiones de las instituciones.

Así mismo, por ser una institución que esta en constante contacto con la ciudadanía se puede propiciar más la participación en las actividades gubernamentales,

si tomamos en cuenta que la aplicación de políticas públicas es una actividad producto de la democracia, es fundamental la participación ciudadana.

Existen varios puntos a favor para la implementación de políticas públicas de modernización administrativa en el municipio de Tlalnepantla de Baz, ventajas que le otorga el hecho de ser un municipio metropolitano, entre las que destaco las siguientes:

- Es más fácil que pueda tener personal capacitado, por que, la población con acceso a instituciones educativas es mayor a la de un municipio rural, así mismo, esta rodeado de habitantes que viven en zonas aledañas que también tienen acceso a educación superior. En Tlalnepantla existen aproximadamente 86 mil personas con estudios de educación superior y más de 4mil con estudios de maestría y doctorado. Por lo tanto, la administración municipal tiene más posibilidades de contar con recursos humanos de capacitados.⁶
- La ubicación que tiene es privilegiada para el acceso a medios de telecomunicación, como conexiones a Internet de banda ancha, así como el fácil acceso a las innovaciones tecnológicas.
- El número de personas que tienen computadora en su domicilio va en aumento, esta es tendencia ira en crecimiento durante los próximos años. Aunado a lo anterior, existen diferente lugares para tener acceso a una computadora, adicionales al hogar, el trabajo, la escuela, un sinnúmero de cafés Internet.
- Tlalnepantla tiene resuelto en un porcentaje alto la prestación de servicios públicos básicos, por lo que tiene la posibilidad de destinar parte importante de sus recursos en políticas públicas de modernización administrativa que en el corto plazo se reflejaran en la optimización de estos servicios.
- A la fecha, se tiene un GAP importante de mencionar en cuanto al avance de nuevas tecnologías y uso de técnicas de modernización administrativas, solo hace falta integrarlas para lograr los resultados esperados.
- Tlalnepantla tiene una población 90% alfabetizada, hasta cierto punto acostumbrada a los cambios tecnológicos que se viven hoy en día, por lo que para ellos sería más

⁶ Datos estadísticos, tomados del INEGI – CENSO 2000.

sencillo adaptarse y hacer uso de las propuestas con el uso de nuevas tecnologías que proponga el gobierno municipal.

Es importante destacar, que dentro de los avances con los que cuenta el día de hoy el Municipio de Tlalnepantla de Baz en materia de modernización administrativa son los siguientes: un sistema integral de administración en el que se encuentran enlazadas todas las áreas de la administración municipal, para realizar el control de gastos

Tiene también un sistema especial de administración de demandas a través del Centro de Atención Telefónica o Tlanetel, que trabaja con un Citizen Relationship Managment (CRM), de la firma Clarify. El resultado fue la instalación de un Call Center al que se accede con los números telefónicos 072 o 5366-4444. El sistema permite monitorear el seguimiento de las solicitudes. Además, se le consulta al ciudadano el grado de satisfacción en relación al servicio” García. El volumen de llamadas diarias pasó de un promedio de setenta a quinientas⁷.

Todos los adelantos tecnológicos en materia de modernización administrativa antes mencionados, se llevaron a cabo durante los periodos de gobierno anteriores al 2003. A continuación enlisto los avances sobre este tópico, obtenidos durante la administración 2003-2006. Acorde a lo presentado en el 1er y 2do informe de gobierno, así como en el informe de los 100 días. Las acciones realizadas en modernización administrativa son las siguientes:

- Aprobación de un Reglamento de Servicio Civil de Carrera.
- Se reviso y aprobó un nuevo tabulador de sueldos.
- Recategorización de los servidores sindicalizados.
- Cuenta con un padrón de proveedores.
- Actualización del equipo telefónico.

⁷ Revista política digital Número del 1 al 19

- Cuenta con un enlace de Banda Ancha DSO a 1024 MBPS entre el Palacio Municipal y Plaza Millenium. Sin embargo los que se usan en promedio son del 512 KBPS.
- A partir del 23 de mayo del 2005, forma parte de la Red Mundial de Calidad sobre gobiernos confiables, a través de la firma del tratado de Veracruz.
- Tiene 14 certificados de calidad, abarcando 67 procesos en donde participan más de 2 mil servidores publicos:
 - El Sistema de Gestión de Calidad esta certificado en la Norma ISO - 9001:2000
 - Servicio Municipal de Empleo
 - Coordinación General de Sistemas
 - Tlalnetel
 - Subdirección de Ecología
 - Departamento de Alumbrado Público
 - Departamento de Licencias
 - Secretaria Particular
 - Departamento de limpia y disposición de desechos sólidos
 - Subtesorería de Egresos
 - OPDM
 - Contraloría Municipal
 - Centro de Atención a Empresarios de Tlalnepantla
- Se instalo el Consejo del Instituto Municipal de la Transparencia y Acceso a la Información
- Tiene un portal de Internet, en donde:
 - Se puede solicitar información
 - Levantar quejas y demandas de servicios públicos

Como observamos en Tlalnepantla, existe un avance considerable en materia de modernización administrativa, el gran reto que tiene en estos momentos el gobierno es consolidar todas las tareas que se han realizado, ver a la administración en su

conjunto como un solo ente, integrado y no seccionado por cada una de las direcciones que forman la administración.

La perspectiva de los habitantes del municipio es fundamental, para determinar la implantación de una política pública, si tenemos presente que la finalidad del Ayuntamiento es satisfacer las demandas y elevar el nivel de vida ciudadano, través de la prestación de servicios públicos eficientes. Por ello nos dimos a la tarea de realizar una encuesta a los habitantes del municipio para medir el grado de satisfacción ciudadana en los servicios públicos que se brindan, así como la percepción que se tiene en el desempeño de sus funciones de la administración municipal de Tlalnepantla.

La metodología se utilizo en la aplicación de la encuesta fue, primero se elaboro un cuestionario de nueve preguntas de opción múltiple, enfocadas a la prestación de los servicios públicos municipales, así como al pago del impuesto predial. Se tomo en consideración este último por que en estos momentos se esta llevando a cabo una campaña de cobro del impuesto predial y es importante medir el nivel de aceptación de la ciudadanía, sobre todo porque se han realizado varias actividades de modernización para eficientar dicho cobro⁸.

Los resultados que se obtuvieron, se muestran en las siguientes graficas:



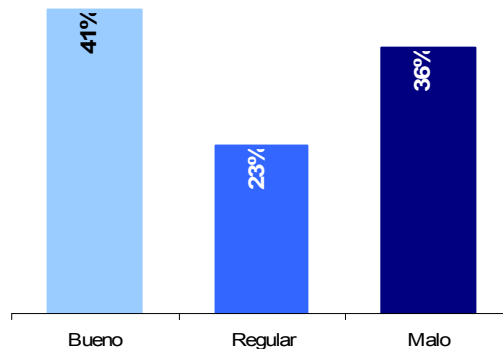
El porcentaje mayor se observa en el rubro de ciudadanos satisfechos con los servicios públicos que presta el Ayuntamiento. Del total de los encuestados 97 estuvieron de acuerdo con la prestación de los servicios públicos 52 no y el resto no contesto la pregunta.

Aunque el número de ciudadanos no conformes con la prestación de servicios públicos es menor, es un número importante, pues significa que de cada 10 personas 3.5 están en desacuerdo.

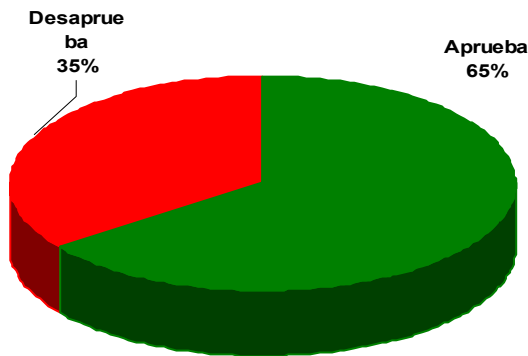
⁸ Esta información se obtuvo de conversar con varios funcionarios municipales sobre el tema.

Esta grafica complementa la anterior sobre los servicios prestados por el Ayuntamiento, así de los encuestados que están conformes con la prestación de los servicios públicos solo 62 los consideran buenos, lo que representa el 41% y el resto percibe el servicio como regular. Este dato es relevante si tomamos en cuenta que tan solo el 41% considera que los servicios públicos brindados por el Ayuntamiento de Tlalnepantla son buenos y 54 los consideran malos. Existiendo tan solo una diferencia de 5 puntos porcentuales.

¿Cómo considera la prestación de los Servicios Públicos de Municipio?



¿Usted aprueba o desaprueba el desempeño de la Admón. Pública?



Al analizar, los datos arrojados por la encuesta, nos damos cuenta que concuerdan los resultados entre las preguntas. Así nos damos cuenta que por cada 10 habitantes del municipio 3.5 no aprueban las actividades de la administración municipal.

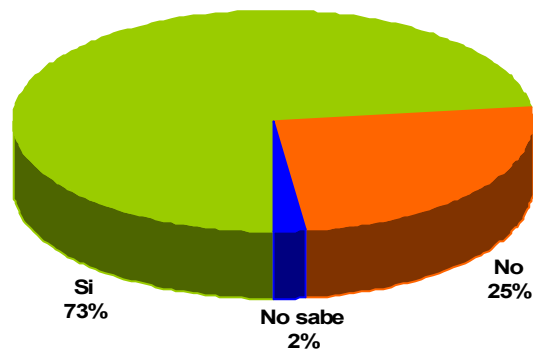
Los ciudadanos que aprueban el desempeño del Ayuntamiento, es de tan solo 97 de un universo de 150 encuestados.

El Municipio de Tlalnepantla es el único que cuenta en su ámbito de gobierno con un reglamento y un comité de transparencia.

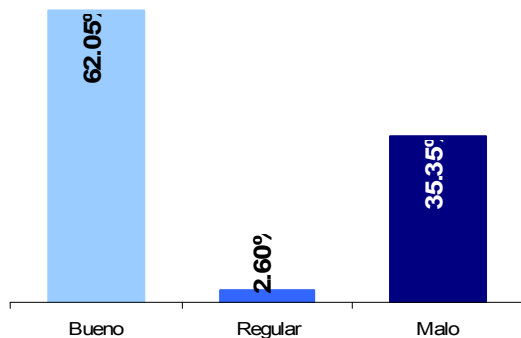
Esta medida ha sido tan difundida por el gobierno federal que para 110 ciudadanos consideren que este tipo de medidas, ayudan a combatir la corrupción.

Para el 25% de los ciudadanos no es relevante, las medidas de transparencia para eliminar la corrupción.

¿El Reglamento de Transparencia ayudará a combatir la corrupción?



¿Cómo considera el Servicio de Agua Potable que presta el Municipio?



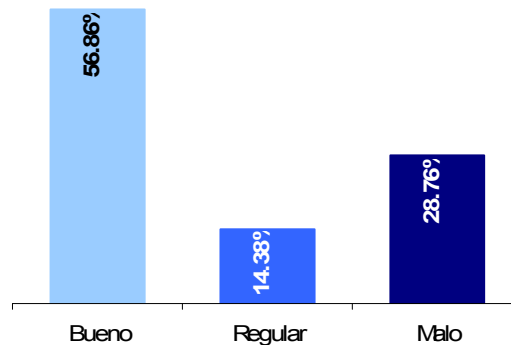
En Tlalnepantla el OPDM (Organismos de Agua) se maneja independiente a la administración municipal y en este ha realizado varias actividades promoviendo la modernización administrativa, llevándole ventaja al Ayuntamiento en este rubro. Esto se refleja en la forma que los ciudadanos, consideran la prestación del servicio público de agua.

El 62% de los entrevistados considera bueno el servicio, solo el 3% regular y el 35% malo.

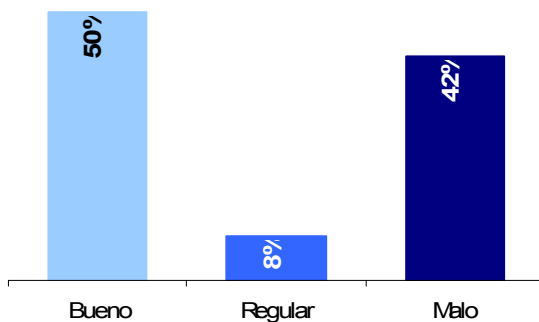
A pesar de que el servicio de limpia ha sido certificado en calidad con el ISO:9002 este beneficio no se ha logrado reflejar en la ciudadanía y le siguen dando una calificación muy baja pues del total de los entrevistados solo el 57% lo consideran como un buen servicio.

La calificación de regular en mínima 21 personas están dentro de este rango y 43 lo consideran malo, lo que representa el 29%.

¿Cómo considera el Servicio de Limpia que presta el Municipio de Tlalnepantla?



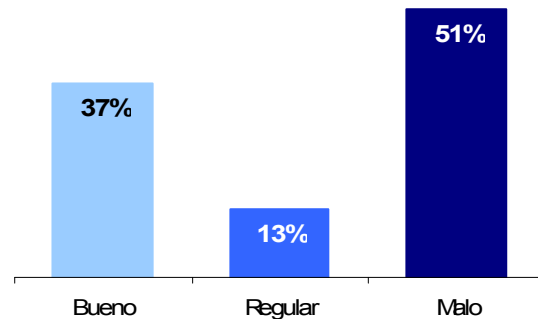
¿Cómo calificas las instalaciones de la Tesorería?



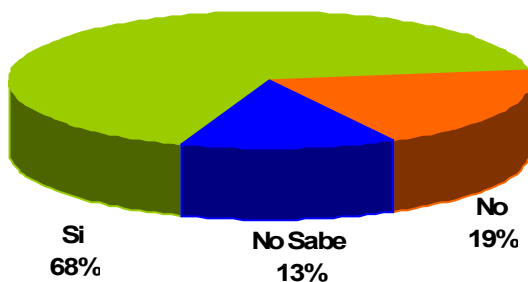
En Tlalnepantla se acondicionaron las instalaciones de la tesorería para el cobro del impuesto predial, esto con la finalidad del brindar un servicio de calidad a los contribuyentes, sin embargo no se logro el fin esperando, pues tan solo el 50% de los ciudadanos considero buena dicha modificación y para el 42% fue malo, observando una diferencia de 8 puntos porcentuales.

El cobro del impuesto predial, se percibe como negativo, para 76 del total de los encuestado es malo el cobro de dicho impuesto, esto se debe principalmente a la actualización del valor catastral que se ha hecho durante los últimos años, encareciendo el pago del mismo y esto lo perciben como una medida negativa para la ciudadanía y no como actualización del valor de su inmueble.

¿Cómo calificas el cobro del Impuesto Predial?



¿Conoce el Sistema de Tlalnetel?



La mayoría de los entrevistados conoce el sistema de Tlalnetel, así tenemos que del total de los entrevistados 101 dijeron que si conocían sobre este sistemas. Y tan solo 20 no lo conocían lo que representa el 13%. El dato alarmante lo encontramos en aquellos ciudadanos, que no supieron de qué les hablábamos, pues es un porcentaje superior al 19% un total de 20 encuestados.

Solo debemos considerar un último factor para emitir un análisis e interpretación correcta de las encuestas realizadas, estas se hicieron a los ciudadanos, cuando salían de realizar el pago del impuesto predial, porque es altamente probable que lleguen predispuestos o con una calificación negativa contra la administración pública municipal.

En este momento contamos con todos los elementos de análisis para la implementación de una política pública, tenemos una visión histórica, las condiciones actuales, las principales arenas de poder que pueden intervenir en el proceso, la visión institucional, describiendo los avances logrados en materia de modernización y por último lo más importante el punto de vista de la ciudadanía.

Así, reitero cual es el objetivo del presente trabajo: proponer una política pública para lograr consolidar todos los esfuerzos realizados en el Ayuntamiento de Tlalnepantla en materia de modernización administrativa y hacer que estos se reflejen en la prestación de los servicios públicos que eleven la calidad de vida de los ciudadanos.

Diseño y formulación de la política

Los problemas administrativos del gobierno municipal de Tlalnepantla así como de cualquier municipio con características metropolitanas del país, podemos identificar que emergen de una diversidad de factores originados de su devenir histórico y la configuración institucional del sistema de gobierno, político, económico y social del país. Ese conjunto de factores, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos aun para asumir plenamente las funciones que constitucionalmente se le otorgan, por lo que iniciaremos el planteamiento de nuestra política pública de modernización administrativa teniendo como caso de estudio el municipio de Tlalnepantla, con la revisión del marco normativo que regula las funciones y ámbito de competencia de los gobiernos locales.

Con un panorama completo de las condiciones actuales que vive la administración municipal de Tlalnepantla, plantaremos una propuesta de política pública de modernización administrativa, para lo que primero debemos identificar las arenas de poder, los grupos que influyen en la implementación de la misma, también la clasificaremos dentro de la complejidad y de los diferentes tipos de políticas públicas.

Por lo tanto es fundamental, primero determinaremos los actores principales que intervienen en la implementación de nuestra política pública⁹:

Poderes del Estado de Gobierno	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Federal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Secretaría de la Función Pública ➤ Secretaría de Gobernación <ul style="list-style-type: none"> ■ INAFED ➤ Presidencia de la República <ul style="list-style-type: none"> ■ Coordinación para la Innovación Gubernamental 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cámara de Diputados ➤ Cámara de Senadores 	
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gobierno del Estado de México ➤ IAPEM 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cámara de Diputados 	
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Presidente Municipal ➤ Direcciones del Municipio 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cabildo 	

En el cuadro de anterior observamos desde un punto de vista institucional los participantes en el diseño y formulación de una política de modernización administrativa municipal.

Al analizar el cuadro nos damos cuenta, como interactúan los tres ámbitos de gobierno, si bien, hoy en día el mayor avance en el tema de modernización, lo tienen las instituciones del gobierno federal por lo tanto, el apoyo que brinde al municipio será fundamental. Desde, compartir experiencias con las que se podría acortar el camino que lleve a las instituciones municipales a la modernización administrativa, hasta la canalizar recursos que apoyen el desarrollo de este tipo de políticas públicas.

La participación de la Presidencia de la República, es fundamental porque durante el presente sexenio es desde esa institución, donde han generado los

⁹ La elaboración de este cuadro es propia tomando notas del seminario taller de políticas públicas, en el modulo del Profesor Balleres.

principales esfuerzos en materia de modernización administrativa. Un ejemplo claro es la creación de una oficina encargada de la Innovación Gubernamental, dependiente de la Presidencia de la República, dando los lineamientos generales y marcando la pauta apoyando el desarrollo de todos los municipios del país.

Otra dependencia importante es el Instituto Nacional del Federalismo (INAFED) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, este es encargado de promover el federalismo, impulsando la descentralización y el desarrollo municipal, con pleno respeto a la soberanía de los estados y autonomía de los municipios. Teniendo un gran interés en fortalecer la gestión pública y administrativa de las autoridades locales de los municipios, creando un federalismo solidario y responsable. Proporcionando todo tipo de información sobre municipios.

Durante el presente sexenio la Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo se convirtió en la Secretaría de la Función Pública, principal promotora de la modernización administrativa, teniendo la misión de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones de la Administración Pública Federal¹⁰.

El poder legislativo es fundamental en el diseño y formulación de las políticas públicas, porque deben existir las leyes necesarias para que las políticas públicas puedan llevarse a cabo. Son las Cámaras de Diputados y Senadores las encargadas de aprobar las leyes en nuestro país. Un ejemplo es, la Ley del Servicio Civil de Carrera. En el ámbito estatal funciona de la misma manera, es la Cámara de Diputados Local la encargada de aprobar las leyes, códigos y reglamentos que apliquen en el territorio de cada entidad federativa.

En el nivel estatal y para las políticas públicas de modernización administrativas para el Ayuntamiento de Tlalnepantla, es importante apoyarnos en los programas

¹⁰ <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>

desarrollados por el Gobierno del Estado de México y así como toda la bibliografía e información de investigaciones generadas por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) sobre todo si hablamos de profesionalización de los servidores públicos.

En el ámbito municipal, el apoyo principal es del Presidente Municipal de Tlalnepantla, los Directores Generales de las áreas que integren la administración municipal y sobre todo del Cabildo, porque son ellos los encargados de aprobar los reglamentos, el presupuesto de ingresos y egresos del municipio; así como, toda la reglamentación aplicable en la materia de modernización administrativa en este nivel de gobierno.

Otro aspecto que debemos tomar en cuenta en el diseño de la política pública son los grupos sociales dentro de ellos consideramos a las ONG'S resaltamos a las siguientes asociaciones civiles:

- La Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC) que es una institución que agrupa gobiernos locales mexicanos comprometidos con el fortalecimiento del Municipio, que va más allá de los cambios administrativos y políticos en los Ayuntamientos, favorece el intercambio de experiencias entre las autoridades municipales, facilita la capacitación de los servidores públicos, y presta asistencia técnica a sus agremiados en las más diversas materias.
- Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC) es la organización representativa de los gobiernos locales emanados del Partido de la Revolución Democrática y otros gobiernos democráticos del país, comprometidos con la democracia y la participación ciudadana que trabaja para el intercambio de experiencias, la reflexión y el fortalecimiento de la gestión de gobierno locales, así como la defensa y representación de los intereses municipales.
- Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), es una asociación civil creada para trabajar en favor del municipalismo en México y para impulsar la modernización institucional, jurídica, hacendaría, política y administrativa de los

ayuntamientos, así como promover el desarrollo económico de los municipios y las regiones del país.

- ICMA, es la organización profesional y educacional para servidores públicos de ciudades, municipios y entidades regionales en el mundo entero, ha proveído asistencia técnica y administrativa, capacitación y recursos de información a sus agremiados y a la comunidad del gobierno local. La asociación cuenta con más de 8 mil agremiados, de los cuales, tan solo en Norteamérica, más de 5 mil tienen responsabilidades de toma de decisiones ejecutivas que afectan a más de 100 millones de ciudadanos de miles de comunidades – desde pequeños pueblos hasta zonas metropolitanas que sirven a varios millones de habitantes.

También incluimos al Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipio (SUTEYM), los cuales en durante el último año han estado en conflicto constante con las autoridades municipales, por no tener un representante legítimo de acuerdo a los estatutos del mismo Sindicato.

Otra figura que es importante en la estructura territorial y política del municipio son los Consejos de Participación Ciudadana de todas las comunidades del Municipio, estos tienen como labor fundamental ser el vínculo entre las autoridades municipales y las necesidades ciudadanas. En algunas colonias, principalmente las que se encuentran en zonas residenciales las organizaciones de colonos desempeñan un papel muy importante en la gestión y demanda de servicios para sus comunidades.

Posterior a la identificación de las arenas de poder que intervienen en la elaboración y desarrollo de una política pública de modernización administrativa, ahora clasificaremos la complejidad de nuestra política pública de modernización administrativa acorde a la clasificación de John Forester:

- Es una política con restricción de racionalidad socialmente diferenciada
- En la que intervienen varios agentes con habilidades y observaciones diversas, así como, intereses de cooperación encontrados. Hay diversos grupos de interés dentro del mismo municipio:

- Partidos Políticos, hoy día es a través de los partidos políticos la manera más común de acceder a los posiciones en las instituciones municipales. Cuando hay cambio de partido en el poder no se despiden a todos los funcionarios municipales, por lo tanto, tenemos dentro del mismo municipio distintos grupos comprometidos con diferentes ideologías políticas que encuentran cobijo en el Cabildo que está integrado por diversos partidos políticos.
- El sindicato, un gran número de los trabajadores de base son sindicalizados. Es lamentable que pertenecer al sindicato, se utilice solo como una excusa para no realizar ciertas funciones, no asistir a trabajar, o bien para ser negligentes en el cumplimiento de sus funciones, escudándose la mayoría de las veces es realizar un reporte al Sindicato y es bien sabido que incluso puede llegar a peligrar el trabajo del funcionario público que aplicó una reprimenda a personal sindicalizado. Por lo que se convierte en un factor fundamental considerar al Sindicato como un grupo de poder que intervendrá en la implementación de una política pública y sobre todo si se trata del tema de profesionalización de los servidores públicos.
- Se tienen diversos escenarios con espacios socialmente diferenciados, una interpretación del problema con varios puntos de vista. Dependiendo del grupo al que se pertenezca es la visión que se va a tener de la realidad. Por ejemplo si alguno de los empleados municipales que trabajan actualmente tuviera que ser despedido por no cubrir el nuevo perfil de los empleados municipales, seguramente como él fue afectado con la política de modernización emitirá comentarios negativos al respecto, sin embargo el empleado contratado, tomando exclusivamente en cuenta su capacidad y no por compadrazgo tendrá una buena imagen de la misma política.
- La información tiene diferente calidad, localización y disponibilidad. Aunque la mayoría se genera dentro del mismo Ayuntamiento, es fundamental tomar en cuenta el punto de vista de la ciudadanía, así como los índices e indicadores generados por

instituciones como el INEGI, INAFED, entre otros en los que se emiten estándares y tendencias sobre los puntos a evaluar.

- El tiempo para llevarla a cabo es variable dependiendo de las relaciones entre los actores.
- La estrategia práctica es sistematizar y optimizar los sistemas administrativos del municipio de Tlalnepantla, investigar las mejores técnicas de modernización administrativa y satisfacer las demandas de los ciudadanos.

Así, podemos determinar que la formulación de una política pública de modernización administrativa para el municipio de Tlalnepantla será compleja, acorde al análisis realizado, apoyándonos a la vez en la identificación de las arenas de poder involucradas en el proceso.

A continuación enlistare las actividades, que a mi criterio, se deben realizar aprovechando la infraestructura y las acciones previamente llevadas a cabo en el Ayuntamiento de Tlalnepantla para tener una administración moderna, que ofrezca servicios de calidad a los ciudadanos del municipio. Se considerará un periodo de gobierno (tres años) para concluir el proceso de modernización. Las fechas que se plantearan serán a partir del 2007 al 2010.

La propuesta, esta dividida en cuatro apartados: revisión al marco normativo, propuestas de new public management, propuesta para el uso y aplicación de nuevas tecnologías, propuesta para la profesionalización de los servidores públicos. Cada uno de estos apartados se divide en acciones concretas a realizar, teniendo como objetivo la modernización del Ayuntamiento de Tlalnepantla..

A. Revisión del marco normativo

a. Reglamento Interno

- i. Adecuar el Reglamento Interno
- ii. Dar a conocer el Reglamento Interno

- b. Crear y aprobar por Cabildo un Reglamento para la Prestación de Servicios de Calidad
- c. Crear y aprobar por Cabildo un Reglamento para ingresar a trabajar a la Administración Municipal
- d. Crear la legislación necesario, estatal y municipal para el funcionamiento del Servicio Civil de Carrera
 - i. Ley para el Servicio Civil de Carrera del Estado de México.
 - ii. Reglamento de la Ley para el Servicio Civil de Carrera para los Municipios del Estado de México.
 - iii. Reglamento y Manual para el Servicio Civil de Carrera en el Municipio de Tlalnepantla de Baz,
- e. Dar a conocer el Reglamento de Transparencia y acceso a la información.
- f. Crear un Reglamento del funcionario publico, en el que se establezca como debe conducirse, motivos de recesión de contrato.
- g. Tabulador de sueldos, aprobado por cabildo.
- h. Reglamentar el sistema de compensaciones extraordinarias.

B. Propuestas de New Public Management

- a. Reingeniería de procesos.
- b. Manual de análisis y descripción de puestos.
- c. Hacer un programa de certificación de calidad del municipio, por proceso.
- d. Mejorar la imagen de los servidores públicos.
- e. Mejorar la imagen de las instituciones públicas (espacios de trabajo adecuados).
- f. Cambiar la imagen del gobierno ante la ciudadanía.

C. Propuestas para tecnologización de la administración municipal

- a. Tener un criterio unificado para la adquisición y asignación de equipos de cómputo, así como de los programas que necesita cada usuario acorde a sus funciones.

- b. Modernizar y cambiar el sistema de red existente por uno de 512 KBPS, evaluar la opción de cambiar el sistema de red existente por uno de comunicación inalámbrica con lo que se podría comunicar a todas las dependencias municipales
- c. Crear una Dirección de Sistemas, que desde ella se maneje todo lo relacionado a equipos de computo, redes (voz y datos) y software de toda la Administración Municipal.
- d. Eliminar paulatinamente el uso de papel y sustituirlo por los medios electrónicos:
 - i. Correo electrónico.
 - ii. Sistema en red para la atención y canalización de demandas.
 - iii. Realizar trámites internos a través de una Intranet.
 - iv. Digitalización de Archivos y documentos.
- e. Realizar todo tipo de pagos de impuestos municipales por Internet o/y obtener formatos, para cualquier trámite, de todas las dependencias municipales, pudiendo realizar los pagos a través de Bancos o tiendas de autoservicio.
- f. Colocar módulos de pago en plazas públicas.
- g. Que la sociedad pueda participar, votando las propuestas de cabildo, obras públicas y aplicación del presupuesto vía Internet.
- h. Colocar circuitos cerrados de TV en todas las áreas de atención al público o a proveedores.
- i. Tecnología para el Seguridad Pública
 - i. Cámaras en las patrullas municipales.
 - ii. Emitir infracciones por medio electrónico, que se puedan pagar en cualquier Banco o centro comercial.
 - iii. Base de datos de infracciones.
- j. Compranet municipal

D. Propuesta para profesionalización de los funcionarios municipales

- a. Tener un Manual de descripción de puestos, acorde a la realidad municipal.

- b. Que existan política, claras, precisas y consistentes para la contratación de personal.
- c. Crear un área de reclutamiento y selección de personal.
- d. Reubicar al personal que actualmente labora en la administración municipal en las áreas más afines a sus perfiles.
- e. Los empleados que no encajen en el perfil del servidor público municipal, crear un plan de retiro para no afectar sus intereses.
- f. En los puestos de atención al público hacer un plan de rotación de personal para evitar la corrupción, garantizando una atención de calidad.

El siguiente paso es la implementación, en el que se determinan las mejor estrategias para que logremos tener una política pública exitosa, es primordial la negociación con las arenas de poder involucradas, siendo el motor principal el gobierno municipal considerando desde la inclusión en su agenda de trabajo, así como, mostrando la voluntad política llevarla a cabo.

El segundo factor importante es contar con los recursos humanos, financieros y materiales suficientes para el desarrollo de la política pública de modernización administrativa municipal. Y por último establecer los tiempos de ejecución, este es un punto neurálgico, sobre todo en los gobiernos municipales que su periodo de gobierno es muy corto, con lo que se pondría en riesgo la continuidad se no se concluye.

Con la misma relevancia del tiempo, tenemos la asignación de recursos que pueda destinar el Ayuntamiento para el cumplimiento de una política pública de modernización administrativa, si tomamos en cuenta la carencia de recursos que tienen los gobiernos municipales, así como, la limitada autonomía financiera con la que cuenta. Así tenemos que la mayor parte de sus recursos los obtiene a través de las participaciones federales y estatales. Aunque la asignación de estas participaciones se encuentra limitada a Ley, sin embargo, siempre existen excepciones que ese pueden hacer a través de los fondos especiales.

En resumen tenemos que debemos optimizar tiempo y recursos, para lo que es fundamental dar celeridad a las actividades a realizar. Por lo que, en el siguiente apartado explicaremos clara y brevemente las acciones a seguir para la implementación de la política pública de modernización administrativa para el municipio de Tlalnepantla teniendo como periodo de tiempo considerado del 2007 al 2010, así como las instituciones, arenas de poder y áreas principales de la administración municipal que intervendrán en su implementación y la asignación de recursos específicos para su implementación.

Modelo de implementación

En Tlalnepantla, desde hace varios años se han puesto en marcha procesos de modernización con resultados dispares, hoy día al revisar el funcionamiento de la administración municipal, se tiene la impresión de una necesidad de ajustes que tome en cuenta el trabajo realizado por áreas del gobierno municipal, y de todos sus integrantes, políticos, sociales, instituciones educativas sumado al apoyo de instituciones académicas y asociaciones políticas, sociales y todas aquellas relacionadas con el municipio y con temas afines a la modernización. A fin de cuentas, se trata de mejorar los diseños de contenidos para proporcionar temáticas clave y herramientas específicas adaptadas a problemáticas particulares del municipio, considerando este como un solo ente y no de manera seccionado como se ha hecho hasta el momento.

En la sección anterior enlistamos las actividades que a mi consideración, tendrían que llevar a cabo en el proceso para la modernización administrativa del ayuntamiento de Tlalnepantla, ahora describiremos cada una de ellas y plantearemos algunas opciones que nos permitan obtener recursos para que poder realizar nuestra política pública.

En el apartado de revisión del marco normativo, se incluye todo la legislación necesaria para reglamentar el proceso de modernización en el municipio¹¹:

- a. Reglamento Interno, que surja de la reingeniería de procesos, en el que se especifique claramente el ámbito de competencia y las funciones de las dependencias municipales. Es indispensable que el Reglamento se difunda entre los servidores públicos y por supuesto se de a conocer a la ciudadanía. Esta difusión puede realizarse a través de:
 - La página de Internet.
 - Volantes, estos se entregarían en las comunidades anexos a los recibos de agua que el organismo de agua reparte cada bimestre, evitando el costo por el reparto.
 - Pinta de Bardas.
 - Realizando reuniones con los Consejos de Participación, en las que se les explique la estructura y funcionamiento de la autoridad municipal.
- b. Crear un reglamento en el que se establezca que todo servidor público esta obligado a brindar servicios de calidad a los ciudadanos, en caso contrario se hará acreedor a una amonestación, mismas que serán tomadas en cuenta al otorgar los bonos por desempeño, un aumento de sueldo o una promoción. Estableciendo, mecanismos de fácil acceso para que los ciudadanos levanten quejas en el caso no recibir una atención adecuada por parte de un servidor público. Estas pueden ser:
 - Encuestas de salida que realice la Contraloría Municipal, utilizando prestadores de servicio social con la finalidad de disminuir los costos.
 - Colando buzones de quejas y sugerencias.
 - Dando seguimiento telefónico de los servicios prestados, midiendo el nivel de satisfacción de los usuarios.
- c. Elaborar un Reglamento para Ingresar a trabajar al Gobierno Municipal, reforzándolo con la implementación de políticas y procedimientos que también sean aprobados por cabildo, sin que tenga que ser forzosamente por

¹¹ El orden el que se enlistan, no tiene que ver con la importancia o trascendencia de cada uno de ellos.

compadrazgo o compromisos políticos. Lo ideal es que los elegidos para laborar en la administración municipal, sean las mentes más preparadas, los más idóneos para cada puesto. Este reglamento se debe difundir entre los servidores públicos, así como entre los ciudadanos del municipio, para que estén enterados que cualquier ciudadano capaz puede acceder a un puesto público y deje de verse a los partidos políticos como un trampolín para conseguir trabajo. Su difusión en las Escuelas y Universidades es importante porque despertara en los estudiantes el interés por prepararse para tener un puesto en la administración municipal.

d. Reglamentar el Servicio Civil de Carrera.

- La Cámara de Diputados Local, debe promover y aprobar una Ley en la que se legisle todo lo referente al servicio civil de carrera, en el Estado de México, considerando el ámbito municipal.
- En el Ayuntamiento de Tlalnepantla, se debe contar con un reglamento, en el que se establezcan procedimientos claros, pasos a seguir dentro de la administración para ingresar al Servicio Civil de Carrera.

Es importante que exista una Ley emitida por la Legislatura Local, porque esto le imprimirá continuidad al programa, convirtiendo su realización en algo forzoso al concluir los periodos de los gobiernos municipales, dejando de ser un asunto de buena voluntad del Presidente Municipal en turno.

- e. En Tlalnepantla ya existe un Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información, solo que no ha sido difundido en las comunidades del municipio, solo se ha hecho a través de la página de Internet. Es importante que se difunda en la comunidad, por medio de volantes y trípticos. Que se facilite el acceso a la información, algunas opciones para lograrlo, podría ser colocando buzones en las casas de la cultura, deportivos o cualquier oficinas municipal, en donde los ciudadanos puedan solicitar la información que estén interesados en consultar, sin tener que acudir al Palacio Municipal o realizar una llamada telefónica, con lo se convierte en algo de fácil acceso solo para un segmento de la población.

- f. El servicio público debe ser visto como un trabajo, que se desempeña en una Institución, en donde existen reglas, que tiene obligaciones que cumplir y cada una de las personas que laboran ahí prestan sus servicios a cambio de una remuneración económica, para lo que es necesario acatar las reglas de la institución. Para lo que se debe emitir un Reglamento del Funcionario Publico, en el que se establezcan: los días laborables, los días de asueto, el horario de entrada y salida, los horarios de comida, quienes están obligados a registrar su horario de entrada y salida, el tipo de vestimenta que se debe usar, las actividades no permitidas¹², a partir de que categoría o que áreas de acuerdo a las funciones que se desempeñen, se tiene derecho a prestaciones adicionales, por ejemplo automóvil, gasolina, entre otras.
- g. El tabulador de sueldos debe ser aprobado por el Cabildo y esté será el único órgano facultado para realizar modificaciones al mismos. Con lo que se tendrán sueldos homologados y justos, dependiendo de las capacidades, así como del nivel de responsabilidad.
- h. Existe en el presupuesto de egresos del municipio con un concepto de gasto denominado remuneraciones adicionales y especiales este se trata principalmente de bonos de desempeño que se entregan a algunos funcionarios municipales, sin ningún tipo de fundamento, solo por decisión del Presidente Municipal, Tesorero o Director de cada una de las áreas, estos es una fuga de capital, difícil de comprobar. Para el ejercicio del 2004 el Municipio de Tlalnepantla gasto en este concepto más de 66 millones de pesos, equivalente al 12% de lo gastado en servicios personales. Si se lograr reglamentar este concepto se tendría un ahorro importante que se podría utilizar en dar sueldos justos a todos los funcionarios municipales¹³. Con la reglamentación de las compensaciones especiales, convirtiéndolas en verdaderos bonos de desempeño, con los que se evalué y premie el desempeño de los funcionarios municipales.

¹² por ejemplo comer en el lugar de trabajo, dedicarse a una actividad comercial dentro de las horas de trabajo,

¹³ Presupuesto para el Ejercicio 2004 solicitado y entregado por la oficina de acceso a la información.

Tener un marco normativo adecuado, que apoye y promueva nuestra política de modernización administrativa es fundamental, si tenemos presente que el Gobierno solo tiene permitido realizar todas aquellas acciones y actividades que se especifican en la Ley. Por ello el primer paso es contar con el marco normativo adecuado. Ahora, describiremos las acciones a realizar en cada uno de los apartados específicos.

New Public Management para el Municipio de Tlalnepantla, es importante recordar que en este rubro se han llevado a cabo algunas actividades, que en su mayoría solo necesitan ser complementadas:

- a. Reingeniería de Procesos, esta es fundamental toda vez que para realizar se tiene que llevar a cabo un estudio de la manera en la que actualmente se están haciendo las actividades, determinando si existen duplicidad de funciones, o proceso muy largos que pueden simplificarse. Es importante que esta actividad se haga en toda la administración municipal para que sea efectiva, porque si solo se hace de manera aislada por algunas direcciones o procesos, de la misma manera los resultados serán parciales.

Esta actividad se puede realizar a través de un despacho externo, para lo que tendríamos que considerar dos tipos de factores:

- Negativos: el costo y tener personal externo dentro del edificio de gobierno, observando cada una de las actividades que se realizan, y por cuestiones políticas, esto podría ser un punto negativo.
- Positivos: que se tendría un visión fresca e innovadora, para modificar los procesos (claro apegándonos en todo momento a derecho) Por ser una empresa externa, no dependen de nadie, no hay intereses de por medio ni lucha de poder por la información, facilitando la actividad.

Es importante que el área o despacho encargado de realizar esta reingeniería de procesos tenga acuerdos directamente con el Presidente Municipal, para facilitar su trabajo y garantizar el éxito del proyecto.

- b. Manual de análisis y organización de puesto. Esta es una actividad que podría realizarse conjuntamente con el punto anterior. Si bien el costo de ambas pueda parecer excesivo, al disminuir los tiempos de respuesta y darnos cuenta del número de empleados municipales que no tienen una función específica dentro de la organización, se tendrá una disminución en sueldos importante, con lo que el proyecto será redituable después del primer año de llevarse a cabo.
- c. Un programa de certificación de calidad del municipio en todos los procesos de atención al público, hasta la fecha en Tlalnepantla se han realizado certificaciones de algunas áreas de la administración, lo que sería realmente importante sería obtener la Certificación ISO:9002 en todos los servicios que se presta a la ciudadanía, en todos los procesos que intervienen en la atención ciudadana. Es primordial considerar la inversión necesaria, ya que de realizarse conjuntamente podría resultar excesiva, por lo cual sería conveniente realizar un programa de certificaciones para concluirse en los tres años de gobierno.
- d. Mejorar la imagen de los servidores públicos, en la mayoría de los casos es un problema de actitud, por lo que esta actividad debe ser paralela a la de reubicación y profesionalización de los servidores públicos. Adicional a esto se podrían lanzar campañas para mejorar la atención ciudadana, teniendo el empleado del mes a este se le podría otorgar un reconocimiento simbólico y económico, al servidor público que brinde una mejor atención a los ciudadanos.

Para poder desarrollar este punto es importante, proporcionar a la ciudadanía los medios para manifestar sus inconformidades y reconocimiento de una buena atención, en los casos que lo considere pertinente.
- e. Mejorar la Imagen de las Instituciones Públicas, esto es hacer de las oficinas de gobierno un lugar agradable, tanto para los trabajadores como para los ciudadanos que acuden a ellas. Este punto requiere de una inversión mayor, para que se puedan remodelar las instalaciones del gobierno municipal, lo

importante aquí sería tomar como punto de partida con lo que se cuenta y de ahí partir para hacer los cambios necesarios.

- f. Los puntos anteriores nos llevan a este último, una atención de calidad de parte de los servidores públicos a los ciudadanos aunado a unas instalaciones gubernamentales adecuadas, ordenadas y agradables. Harán que los ciudadanos cambien la mala percepción que tienen actualmente del gobierno, dejando esa connotación negativa, llegando a considerarlo como un punto importante en la satisfacción de sus necesidades, así como el motor en el incremento de su nivel de vida.

La actitud es lo más importante dentro de las teorías de gerencia pública, por ello para que cada uno de los proyectos descritos anteriormente se puedan llevar a cabo exitosamente, depende en gran medida de la voluntad de los altos mandos municipales, así como de todos los servidores del municipio. El siguiente punto a desarrollar es el uso de nuevas tecnologías, este se clasifica en varios apartados:

- a. Homologar los equipos de computo, para llevar a cabo esta actividad primeramente necesitamos contar con un inventario de todos los equipos de computo existentes en el municipio, así como del software con el que se cuenta y para que se utiliza. Después se determinará cuales equipos todavía son útiles, definiendo las características idóneas acorde a las funciones para las que son destinados.

Ya contando con un inventario confiable del equipo de computo existente, así como de las características de los equipos necesarios, se pueden evaluar dos opciones el arrendamiento o bien la adquisición del mismos, negociando pagos diferidos hasta por dos años. De esta manera se cuenta con los equipos desde el principio, sin que esto propicie la descapitalización.

- b. El ancho banda que tiene la red que existe actualmente en Tlalnepantla es muy delgado si lo comparamos con lo que se esta utilizando en el mercado, sin embargo sería importante evaluar, la posibilidad de utilizar un sistema de comunicación inalámbrica. Las ventajas que tiene la comunicación satelital, es que es rápida, el equipo se tendría que comprar lo que implicaría una

inversión inicial fuerte, sin embargo evitaría el pago de rentas, por otra parte también podría viajar voz, lo que ayudaría a disminuir el gasto en servicio telefónico y si se colocaran antenas en todas las instalaciones municipales, se podría tener una comunicación, telefónica sin costo adicional.

- c. Que exista una Dirección de Sistemas es fundamental, que sea la encargada de manejar todo lo relacionado al software y hardware informático en la administración municipal, así como encabezar los proyectos de uso de nuevas tecnologías, que cuente con personal capacitado y especializado en este tipo de actividades, permitiría que Tlalnepantla estuviera a la vanguardia de la innovación tecnológica.

- d. Uso la tecnología disponible, eliminar el uso de papel, para procesos internos. Primeramente es necesario que la legislación vigente lo permita, llegando a sustituir en un porcentaje alto el envío de oficios, por el correo electrónico. Ampliar el sistema de atención a demandas para que por medio de la Web, se puedan canalizar las peticiones a cada una de las dependencias municipales.

La solicitud de información de uso interno (entre las dependencias), se podría hacer a través del uso de una Intranet, en la que se tengan niveles de acceso determinados, esto con la finalidad de resguardar la información, asignando passwords.

- e. Hacer que el portal de Internet sea más útil para interactuar con la ciudadanía, por medio de este se pueda realizar cualquier tipo de pago al municipio o en su defecto imprimir los formatos para efectuar el pago en cualquier sucursal bancaria o centro comercial. En el que se puedan levantar quejas y denuncias o solicitar algún servicio especial, por ejemplo solicitar la revisión al medidor de agua, consultar en línea estados de cuenta en el pago de servicios.
- f. Con la finalidad de acercar a la ciudadanía al uso de estas tecnologías se podrían colocar módulos electrónicos para la consulta de pago en plazas públicas (Como lo hizo el Gobierno del Estado de México con el pago de la tenencia).

- g. A través del portal Web se podría poner a consideración de los ciudadanos, del municipio solicitando su clave electoral o bien su dirección (esto para asegurar que las personas que participen sean residentes del municipio) para emitir votos y comentarios sobre las propuestas para aprobación del cabildo, el programa de obras públicas o bien el presupuesto de egresos municipal.
- h. La colocación de circuitos cerrado de televisión en las áreas de atención al público, con lo se lograríamos un doble efecto por un parte proteger al ciudadano de la extorsión, disminuyendo la corrupción y por otra parte garantizar el seguimiento de la prestación de los servicios públicos de calidad.
- i. Una de las áreas más vulnerables por la corrupción es seguridad pública y transito municipal, teniendo áreas de oportunidad muy fértiles, aquí solo mencionaremos algunas.
 - o Colocación de cámaras en las patrullas.
 - o Colocar un dispositivo electrónico en las patrullas para que emitan las infracciones por este medio, o dar un numero con el que se pueda solicitar vía telefónica el número de recibo para realizar el pago.
 - o El pago de las infracciones se pueda hacer por el portal de Internet o en el Banco, esto disminuiría la corrupción, porque facilitaría el pago de la misma.
 - o Formar una base de datos de las infracciones levantas, con el nombre del infractor y el tipo de delito. Contando con los elementos suficientes para determinar los delitos de transito más comunes (al tener esta información estadística se podrían generar programas de prevención y difusión para respetar la reglas de transito).
- j. Crear un programa similar al que se maneja en el gobierno federal de compranet, para que las licitaciones y todo tipo de adquisiciones se lleven a cabo con la mayor transparencia posible.

Como podemos observar el uso de nuevas tecnologías en el gobierno municipal es aun muy fértil, esto debido a la innovación tecnológica y al fácil acceso que se tiene a ella, en un mundo globalizado.

Por último pero como la parte más trascendente es la profesionalización de los servidores públicos, ya que sin esta, ninguna de las acciones citadas anteriormente podría llevarse a cabo, pues es el recurso humano el que las ejecuta, todas y cada una de las acciones. Por ello la primera acción sería tener un área de capacitación que dependiera directamente de la Presidencia Municipal, con la finalidad de no supeditar sus intereses a los de ninguna Dirección, más aun cuando hablamos de asignación de recursos.

- a. Es fundamental que la administración municipal cuente con un manual de descripción de puestos, este se puede realizar paralelo al recabar la información para la reingeniería de procesos. En este se debe describir el perfil que debe cubrir cada uno de los funcionarios y empleados municipales, el grado de responsabilidad y una las actividades a desempeñar.
- b. Deben existir políticas claras para la contratación de personal. En la que se establezca claramente el proceso para llevarse a cabo.
- c. La existencia de un área de reclutamiento y selección¹⁴. Y que sea solo a través de ella que se puedan contratar personal para cualquier área de la administración municipal apegados a las políticas y lineamientos establecidos.
- d. El realizar la reingeniería de procesos, así como el manual de descripción de puestos, va a tener dos resultados primero se reubicara a los servidores públicos en el puesto más acorde a su perfil, en el que se considerará preparación académica, aptitud y actitud, carácter y experiencia profesional. Como segundo resultado, arrojará la necesidad de un eminente recorte de personal, la manera en que este debe hacerse para afectar lo menos posible a los posibles candidatos a abandonar la administración municipal, sería creando un programa de retiro en el que se avise a las personas con varios meses de anticipación, se les brinde la capacitación necesaria para elaborar su currículum, cursos de capacitación para entrevistas, así como la facilidad

¹⁴ actualmente no existe

de acudir (previa comprobación) a entrevistas de trabajo. Estableciendo, también, plazos máximos para encontrar otro empleo y de esta manera no afectamos la economía de las familias del municipio.

- e. El área de Selección y Reclutamiento de personal debe crear, apoyada en cada Dirección un plan de rotación de puestos para todas aquellas posiciones de atención al público, tratando de evitar con ello la corrupción, no dejando que se creen cotos de poder.
- f. Tener un programa de capacitación

Para facilitar la implementación de las actividades antes descritas, sería factible tener un Comité para la Modernización Administrativa del Municipio de Tlalnepantla de Baz en el que participen funcionarios públicos, empresarios, comerciantes, académicos y sociedad civil del municipio, que sesione primero semanalmente y al ir avanzando en el proceso las sesiones serán quincenales, mensuales y al concluir solo se harán revisiones y nuevas propuestas semestralmente.

Es importante mencionar que dicho Comité debe permanecer aunque el periodo de gobierno concluya, con lo que también garantizaremos dar continuidad al proyecto.

Por último solo nos queda plantear algunas propuestas para evaluar una política pública de modernización administrativa municipal, esta puede ser a través de indicadores de gestión y sobre todo con la participación ciudadana. Con ellos se buscará medir la eficiencia y eficacia nuestra política pública.

Modelo de evaluación

En términos generales podríamos decir que la evaluación es un método de conocimiento que se realiza en forma sistemática y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera confiable, datos e información suficiente y relevante,

en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un proceso o de un conjunto de actividades específicas que se realizan con el propósito de producir efectos y resultados, comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones entre cursos de acción o para solucionar problemas o promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de sus resultados.

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas (ONU) define a la evaluación como el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras¹⁵.

Existen una diversidad de formas métodos y tipos de evaluación que pueden clasificarse según varios criterios, entre ellos se pueden distinguir: los fines perseguidos por la evaluación, el momento en que se efectúa la evaluación, la procedencia interna o externa de los evaluadores, y los aspectos del programa que se someten a evaluación.

Haremos algunas consideraciones para clarificar un poco más el significado de los indicadores en la gestión municipal:

- a. Los indicadores aportan indicios que ayudan a comprender el estado en que se encuentra una política pública. En este sentido, los indicadores son variables que dan cuenta del desempeño, los cambios o el resultado ocasionado por la acción que realiza un gobierno local.
- b. Los indicadores son herramientas que nos permiten ubicar con mayor objetividad los avances y concreciones de las metas propuestas en una política pública. Por tanto, los indicadores son un apoyo para la planeación, el seguimiento y evaluación de las estrategias o el diseño de acciones cuando o corregir el paso en la realización, para cumplir los objetivos planeados.

¹⁵ www.onu.org

- c. Los indicadores son variables que suministran la información necesaria para el reconocimiento de una realidad durante un intervalo de tiempo o en un momento puntual y que posibilitan la realización de comparaciones entre datos correspondientes a distintas entidades, o bien en diferentes momentos de tiempo.

Para que los indicadores se apeguen a la realidad, se deben ubicar en el marco del Municipio de Tlalnepantla de Baz, debemos relacionar las acciones de nuestra política pública con los objetivos de la administración municipal, consideraremos la razón de ser del Gobierno Municipal es prestar a los ciudadanos servicios públicos de calidad coadyuvando a elevar el nivel de vida de los ciudadanos, a través de las satisfacción de sus demandas.

Otro factor importante para definir indicadores es la disponibilidad y aplicación de la información. Así como utilizar indicadores fáciles de comprender que generen información valiosa para evaluar nuestra política pública.

La propuesta es que los indicadores los revise el Comité para la Modernización Administrativa de Tlalnepantla. En cada una de sus sesiones y los presente un órgano neutral y con facultades para realizar evaluación, como la Contraloría Municipal.

Acorde a la metodología propuesta por la OCDE para el desarrollo de indicadores de gobiernos locales, estos son algunos ejemplos de indicadores para evaluar nuestra política de modernización administrativa¹⁶:

- A. Indicadores Inputs, son indicadores de medios, permiten medir la naturaleza y cantidad de los factores que se utilizan para llevar a cabo dicha actividad. Un ejemplo para este caso es:
- i. Costo de la modernización de equipo de cómputo.
 - ii. Personal empleado en elaboración de manuales de organización y procedimientos.

16 Su Utilizo la metodología presentada por la OCDE para la elaboración de Indicadores.

- iii. Horas empleadas en la elaboración y aprobación del Reglamento para el Servicio Civil de Carrera Municipal.
- B. Indicadores Outputs, miden el nivel de servicios prestados en un programa. Aquí podríamos mencionar los siguientes:
- i. Número de infracciones electrónicas levantadas por un agente de tránsito.
 - ii. Llamadas de atendidas en el Call Center.
 - iii. Número de trámites antes y después del proceso de reingeniería de procesos.
 - iv. Pagos realizados por Internet.
- C. Indicadores de Outcomes, representan el impacto social, miden el logro en el cumplimiento de los objetivos., así como la percepción que tienen los ciudadanos después de la implantación de un programa, estos pueden ser:
- i. La satisfacción de los ciudadanos.
 - ii. Porcentaje de conciliaciones realizadas por el Juez Conciliador.
 - iii. Nivel de confianza de los ciudadanos hacia el gobierno municipal.
- D. Indicadores Presupuestarios y Contables, la institución mide la utilización de su presupuesto.
- i. Al transcurrir de los ejercicios presupuestales, podremos observar la disminución de partidas de gasto corriente y el incremento en partidas de inversión de activos o construcción de obras públicas.
- E. Indicadores de organización, se mide su actividad, dimensión, para lo que se analizara su organigrama funcional.
- i. Este será un indicador clave después de concluir el proceso de reingeniería de procesos la dimensión y actividad de la administración municipal se verá seriamente afectada para beneficio de los ciudadanos.
- F. Indicadores Sociales, valora el impacto social, para este caso podrían ser:
- i. Usuarios de los buzones de quejas colocados en el territorio municipal
 - ii. Pagos de infracciones realizados en bancos o vía electrónica
 - iii. Número de demandas laborales recibidas en el proceso de recorte de personal.

G. Indicadores de entorno, miden los factores externos que pueden beneficiar o no un programa de gobierno.

- i. La utilización de Internet en las casas.
- ii. El lanzamiento de una nueva tecnología.

Para el éxito de cualquier política pública es indispensable generar indicadores, revisarse, identificar los problemas y darles la solución en el menor tiempo posible, esto con la finalidad de llevar al mejor termino nuestra política pública.

La evaluación debe ser constante no solo durante el proceso de implementación sino durante el desarrollo de la política pública, por ello el Comité debe seguir sesionando permanentemente.

La parte más relevante en la evaluación es la participación ciudadano emitiendo su punto de vista y posteriormente es labor del gobierno municipal dar a conocer los resultados de la evaluación a toda la comunidad. Así como realizar las correcciones o modificaciones a las líneas de acción necesarias, para llegar a los objetivos propuestos.

CONCLUSIONES

La presente investigación se planteo como objetivo: dar un modelo de implementación de políticas públicas para proponer estrategias de modernización administrativa en el municipio de Tlalnepantla de Baz. Se tiene dicho objetivo, porque para que los municipios estén en posibilidad de exigir más recursos, así como autonomía en el manejo de los mismos, necesitan demostrar su madurez administrativa.

En cuanto mas eficiente y eficaz administrativamente sea el gobierno municipal, tendrá un mejor manejo de los recursos públicos, así debemos entender que no solo se trata de exigir más recursos, así como más facultades, pues es evidente que al tener más derecho se generan más obligaciones, mismas que el municipio en sus condiciones actuales no esta en condiciones de cubrirlas, por ello es el objetivo de la presente investigación proponer una política pública para modernización los sistemas administrativos para los municipios metropolitanos.

Es importante mencionar que se el planteamiento ser realizo en un municipio metropolitano, debido a que en estos, es más factible que se pueda llevar a cabo un proceso de modernización, porque cuenta con los recursos internos como son: humanos, materiales y financieros, así mismo, esta rodeado de factores externos que lo convierten en el candidato ideal, al contar con toda la infraestructura de telecomunicaciones, con instituciones educativas, derivadas de pertenecer a una gran metrópoli.

Otro factor importante es que por se un municipio metropolitano tiene resultas en la mayoría de sus comunidades las necesidades de infraestructura básica, de las cuales es el municipio el responsable de proveer a los ciudadanos que habitan su territorio de ellas, por lo que puede destinar parte de sus recursos a la implementación de una política pública de modernización administrativa.

Ahora bien, cuando abordo el tema de modernización administrativa lo hago considerando varios aspectos para que esta se lleve a cabo con un sistema, en el que se tienen que contemplar aspectos de profesionalizaciones de los recursos humanos, uso de nuevas tecnologías, así como el uso y aplicación de tecnologías de gerencia pública. Todos estos aspectos deben unirse y realizarse conjuntamente para que realmente se pueda ver reflejados los esfuerzos realizados en cada uno de ellos. No podemos ver a la administración pública por secciones, sino como un solo ente, por ello la modernización administrativa debe considerar todas las vertientes descritas durante el documento.

Todo lo que se planteo durante la investigación son alternativas de solución, propuestas para llevar a cabo la modernización administrativa, consideradas como un conjunto tendríamos realizar todas las actividades para que pudiéramos comprobar la hipótesis planteada, sin embargo no fue posible comprobarla debido a que en el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz los proceso de modernización administrativa se han realizado de manera aislada. Por lo tanto el presente documento solo queda como una propuesta que no logro comprobarse.

En el primer capítulo se abordan los antecedentes históricos de la reforma y modernización administrativa del Estado mexicano, a través de un análisis sexenal, iniciando con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se inicia con este periodo de gobierno porque es durante los años ochenta donde encontramos tres acontecimientos sumamente relevantes, la simplificación administrativa, la desburocratización del gobierno federal y la transformación del Estado interventor a uno regulador, concluyendo con Vicente Fox Quezada, al que identificamos como uno de los principales promotores de la modernización administrativa, este énfasis podría tener sus raíces en los orígenes eminentemente empresariales que tiene el Presidente de la República y gran parte de su gabinete. Así hemos podido observar durante su gobierno, un gran contraste entre las deficiencias en el ámbito político y los avances en materia de modernización administrativa.

Después del análisis histórico, examinaremos las tendencias de la administración pública en México haciendo especial énfasis de las repercusiones en el ámbito municipal exponiendo las principales vertientes de modernización administrativa, que para efectos del presente trabajo se tomaron: new public management, profesionalización de los recursos humanos, uso de nuevas tecnologías, enfocando todos estos esfuerzos en la eficiente y eficaz prestación de servicios públicos municipales.

Pudimos darnos cuenta dentro de los ejemplos presentados, que los municipios que desarrollaron políticas públicas de modernización administrativas a través del new public management fueron aquellos que estuvieron interesados en darle un tinte gerencial de sus administraciones, así como efectivamente, acorde a los resultados mostrados, estas técnicas y conceptos coadyuvaron para tener un gobierno eficiente y eficaz que dio a los ciudadanos resultados medibles, sin perder de vista la naturaleza de lo público.

Es importante mencionar que también las dificultades que se enfrentaron fueron primordialmente por las diferencias tangibles que existen entre la administración pública y la privada, pues sus intereses no deben, ni pueden colocarse sobre el mismo plan. Cada categoría de actividad descansa en valores específicos: el interés general y el ciudadano-electoral son los referentes públicos en tanto que las utilidades y el cliente-consumidor constituyen las motivaciones del privado.

La profesionalización de los recursos humanos tiene un tinte diferente, este si podríamos considerarlo de naturaleza de lo público, debido a que los ayuntamientos tienen como una de sus atribuciones constitucionales la prestación de servicios públicos, requieren del factor humano para el cumplimiento de la mayoría de sus actividades y objetivos de gobierno. Sin embargo durante el desarrollo de la presente investigación nos dimos cuenta que en los gobiernos locales del Estado de México así como del resto del país los avances que se tienen en esta rama son prácticamente inexistentes.

En el municipio de Tlalnepantla se inicio un proyecto para la implementación del servicio civil de carrera durante el periodo 2003-2006 sin que este lograra tener éxito, debido a que no existe la legislación ni federal ni estatal que regule este tipo de prácticas en los ayuntamientos. Por lo tanto, subrayamos que el municipio no tiene las atribuciones necesaria para desarrollar políticas públicas de profesionalización de los servidores públicos exitosas, si el Poder Legislativo de la Nación de los Estados correspondientes, realizan las leyes necesarias.

Acorde a lo que se plantea en la presente investigación, para cerrar el proceso de modernización administrativa es fundamental el uso e implantación de nuevas tecnologías, con las que se logre optimizar las funciones de los servidores públicos, así como el acercamiento de los ciudadanos y la autoridad municipal.

En el desarrollo de la investigación, sobresale la participación del gobierno federal para que los municipios hagan uso de las nuevas tecnologías, un claro ejemplo es el portal e-local en donde encontramos información de todo tipo sobre municipios, desde estadísticas, manuales, instructivos, hasta documentos de investigaciones, así como varias paginas de Web de varios municipios del país.

El uso de nuevas tecnologías es uno de las vertientes de modernización administrativa más delicados, pues si bien es parte del proceso, también, estamos convencidos que con esto no se llenan las carencias de la mayor parte de los municipios del país.

Es importante recalcar que la tecnologización de los municipios metropolitanos es de igual manera una de las condicionantes que abren una vertiente más grande entre los municipios metropolitanos y los rurales. Y son los habitantes de estos últimos los que tienen una mayor carencia de servicios públicos básicos¹.

¹ Entendemos como servicios públicos básicos, que las comunidades tengan, agua, drenaje, luz, caminos y carreteras accesibles, escuelas.

No se pudo comprobar por medio de la implementación la propuesta para una política pública de modernización administrativa en el Municipio de Tlalnepantla, pues no se tuvieron los recursos necesarios para realizar implementación limitándonos al terreno de la simulación de escenarios. Así tenemos los siguientes resultados.

Cabe señalar que una de las partes parámetros fundamentales de la investigación es que se enfoca específicamente a los municipios metropolitanos, así tenemos, como punto de partida para el análisis las políticas públicas ya implementadas en los municipios clasificados como metropolitanos, las cuales en su mayoría han sido exitosas con las cuales se ha coadyuvado a que los servicios públicos prestados a la ciudadanía sean mas eficientes y eficaces. Por lo tanto, podemos arrojar como primera conclusión que con la implementación de políticas públicas de modernización administrativa en los municipios metropolitanos se tiene un beneficio directo en la calidad de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.

Sin embargo otra de las premisas planteadas es la necesidad de realizar un proceso de modernización administrativo completo y no parcial como muestra el desarrollo de políticas de modernización administrativas estudiadas, por lo tanto solo se pudo demostrar de manera parcial la hipótesis de la presente investigación.

BIBLIOGRAFIA

1. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución del Estado de México
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal
4. Presidencia de la República Mexicana, Plan Nacional de Desarrollo 1988 – 1994, México, 1988
5. Presidencia de la Republica Mexicana, Plan Nacional de Desarrollo 1994 – 2000, México, 1994
6. Presidencia de la República Mexicana, Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006, México, 2000
7. Presidencia de la República Mexicana, 1er Informe de Gobierno de Vicente Fox
8. Presidencia de la República Mexicana, 2do Informe de Gobierno de Vicente Fox
9. Secretaria de la Función Pública, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial, 10 Abril 2003
10. Secretaria del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2000-2003
11. Secretaria del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 1994-1997
12. Secretaria del Ayuntamiento, Presupuesto de Egresos 2004 del Municipio de Tlalnepantla de Baz
13. Secretaria del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2003-2006
14. Habermas, Jürgen. Discurso Filosófico de la modernidad: Doce lecciones, España, Ed. Madrid - Taurus, 1989, 462 P.

15. Medina Peña, Luis, “Hacia el nuevo Estado México, 1920 –1994”, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995, 338 P.
16. Laris, Casillas Jorge. Administración Municipal, Ed. Instituto Hacendario del Estado de México, México 2000, P 118
17. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, México, Ed. Porrúa, 1982. 324 P.
18. Nickson, R. Andrew. Local Government in Latin America. Boulder, Colo. Ed. L. Reinner. 1995. 316 P.
19. Guerrero, Omar. Gerencia Pública en la Globalización, México. Ed. Universidad Autónoma del Estado del México, 2003
20. Grenet, Paul Bernard. Historia de la Filosofía Antigua, Barcelona: Herder 1969. 446 P.
21. Pichardo, Pagaza Ignacio. “Modernización Administrativa: Propuesta para una reforma inaplazable”, México, Ed. Colegio Mexiquense, 2004, 300 P.
22. Barry, Bozeman, “La Gestión Pública su Situación Actual”, MéxicoD.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998. 541 P.
23. Forester, John. “La Racionalidad Limitada y la Política de Salir del Paso, la Hechura de las Políticas Públicas” Ed. Porrúa, México 1992, Pp 324-330
24. Martínez Puón, Rafael. “La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas”. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas y el Instituto de Administración Pública de España, España, 2003. P.
25. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. México 1969. 350 P.
26. Pardo, María del Carmen. “Programa Municipio virtual, municipio de la Ciudad de Aguascalientes”. Tomado de Innovación en Gobiernos Locales: Panoramas de expectativas municipales en México, Coordinado por Enrique Cabrero. Ed. CIDE, México 2002. P 229.
27. Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. Madrid: Gudarrama, 1969. 389 P.

28. Ochoa Campos, Moisés. El Municipio, su evolución institucional. México. Ed. Porrúa, 1987, 265 P
29. Meyer, Lorenzo. “El Municipio Mexicano al Final del Siglo XX. Historia, Obstáculos y posibilidades”. Ed. Colegio de México, México 1994. P 237
30. Salazar Medina, Julian. “Desarrollo, Administración y Planeación Municipal: La Experiencia del Estado de México”, México, Ed. UAEM – UAM – IAPEM, México, 1990, 395 P.
31. Ampudia Orozco Víctor, México Municipal hoy: Análisis Estratégico y Cambio Organizacional, Ed. Instituto Hacendario del Estado de México, México 2001, P 174.
32. Aguilar Villanueva, Luís. Estudio Introdutorio: La hechura de las Políticas. México, Ed. Porrúa. 2003. 281 P.
33. Ruiz Sánchez, Carlos. Manual para la elaboración de Políticas Públicas. México, Ed. Plaza y Valdez Universidad Iberoamericana, 1996, 66 P.
34. Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Ed. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, 240 P.
35. Méndez Reyes, Jesús. “Retos del Estado: frente a la globalización y la administración pública del nuevo siglo” México, Revista IAPEM No. 58, mayo – agosto 2004.
36. Pérez Bello, Noé, “Los cambios: institucionales del Estado y la administración pública moderna” México, Revista IAPEM No.58, mayo – agosto 2004.
37. Pardo, María del Carmen. “La modernización administrativa en México”. México, Ed. INAP –Colegio de México, 1993, 159 P.
38. Sánchez González, Juan José. “La administración pública en México: Retos y Desafíos Hacia el Fin del Milenio”. México, Revista IAPEM No. 39, julio – septiembre 1998.

39. Ramírez, Sosaya Juan Manuel. “Gerencia Pública Municipal: un estudio de caso”, Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y Municipal Núm. 56. Agosto 1997. Pp 77-105
40. Montes de Oca, Juan. “Desarrollo de la Tecnología Informática para la Modernización de la Administración Pública en e-gobierno”. México, Revista IAPEM No. 52, Mayo-Agosto 2002.
41. Ávalos Aguilar, Roberto. “Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva” Gestión y Estrategia. México UAM, No. 8, julio – noviembre de 1995.
42. Sánchez González, Juan José, “Mitos y Realidades del Gobierno Digital”, México, Revista IAPEM, No. 52 mayo – agosto 2002
43. Montes de Oca, Juan. “Planeación Estratégica, para la modernización en la prestación de servicios públicos municipales en el siglo XXI”, México, Revista del IAPEM No. 51, Enero – Abril 2004.
44. Revista política digital Número del Número 1 al 19
45. Saravia, Enrique J. “Teoría de la Administración y la Reforma Administrativa”, publicado en Internet en http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html.
46. www.e-local.gob.mx
47. www.clad.gob.ve
48. www.trabajaen.gob.mx
49. www.inafed.gom.mx
50. www.inegi.org.mx
51. www.funcionpublica.gob.mx