



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO METROPOLITANO DE ECATEPEC DE MORELOS: PERSPECTIVAS DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

RUBÉN SÁNCHEZ JUÁREZ

ASESORÍA

AMADA LÓPEZ TAMANAJA



Facultad de Estudios Superiores

Acatlán



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.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres Manuel Ángel (q. e. p. d.) y María Guadalupe:

Ni todas las palabras del mundo servirían para expresar mi cariño, admiración y por darme la grandiosa oportunidad de formar parte de esta maravillosa aventura llamada vida.

Les agradezco todos y cada uno de los grandes detalles que han realizado para forjar lo que somos como personas y lo que pretendemos ser, siendo uno de estos resultados el esfuerzo y la persistencia para concluir este trabajo.

A mis hermanos

Víctor: por tu apoyo y guía para luchar siempre por la superación y nunca dejarnos caer

Verónica: aunque ya habías partido, siempre te imagino como ese rayito de luz que nos ilumina en todo momento.

Claudia: por tu forma tan peculiar de ver la vida y esa ambición de superarse día con día.

Angélica: por enseñarme que si algo se quiere en la vida es a través de la paciencia y la medida.

Fernando: el rebelde sin causa, mi cómplice en infinidad de travesuras y ocurrencias

Edgar: por tu apoyo incondicional y por manifestarme siempre y en todo momento palabras de motivación.

A mis sobrinos:

José Luis, Karen, Karla, Daniela, Luis Ángel, Sayuri y Alexis por representar ese cachito de cielo que me motivó y guió para realizar grandes cosas.

A mis amigos

José Luis, Miriam, Yasmin, Yenny, Ana Bertha, Rosa Isela, Adrian, Armando, y Luis por todos y cada uno de los buenos momentos, por expresarme sin miramiento y todo el tiempo la cruda verdad.

A Víctor Guevara:

Por creer en mí, siempre y en todo momento.

A mi Asesora, Amada López Tamanaja:

Por su apoyo, conocimientos y paciencia, los cuales una vez conjuntados sirvieron para poder concluir esta etapa tan importante en mi vida.

A los Sinodales

Por sus observaciones y comentarios.

A mi amada Universidad Nacional Autónoma de México

Por brindarme la oportunidad de formarme y prepararme para hacer frente a la vida con el soporte más importante que es la educación y la capacidad de pensamiento.

A todos Gracias.

INDICE

Introducción

Capítulo I. La Reforma Gerencial	1
1. Antecedentes	1
2. Reforma Gerencial	3
3. Nueva Gerencia Pública	8
4. Vertientes de apoyo de la Reforma Gerencial	14
4.1 Descentralización Administrativa	14
4.2 Desconcentración Administrativa	18
4.3 Simplificación Administrativa	22
4.4 Modernización Administrativa	27
5. Políticas Públicas	32
Capítulo II. El Municipio en México	
1. El Municipio en México en el Siglo XXI	37
1.1 Auténtico Federalismo	42
2. Tipología Municipal	44
2.1 Municipios Metropolitanos	46
2.2 Municipios Urbanos	49
2.3 Municipios Semiurbanos	51
2.4 Municipios Rurales	53
3. Gobierno Participativo	54
3.1 El Ayuntamiento	56
3.1.1 Integración del Ayuntamiento	57
3.1.2 El Cabildo Municipal	59
3.1.3 Comisiones Municipales	59
4. Gobierno Realizador	60
4.1 Administración Municipal	61
5. Actualidad de la Reforma Municipal	62
Capítulo III El Municipio Metropolitano de Ecatepec de Morelos	
1. Municipio de Ecatepec de Morelos	64
1.1 Situación Geográfica	65
1.2 Aspectos sociales	67
1.2.1 Educación	69
1.2.2 Salud	70
1.2.3 Vivienda	71
1.2.4 Servicios Públicos	72
1.3 Aspectos Económicos	73
1.4 Aspectos Políticos	76
2. Misión y Visión de la Gestión Municipal	80
3. Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009	83
3.1 Plan Estratégico de Desarrollo Municipal	86
4. Diagnóstico Administrativo aplicado a la estructura Administrativa del Municipio de Ecatepec de Morelos	87
4.1 Recopilación de la información	89

4.2 Análisis organizacional o Administrativo	90
4.2.1 Estructura Organizacional	91
4.2.2 Funciones	92
4.2.3 Análisis de los procesos	94

Capítulo IV Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal en el Estado de México

1. Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal en el Estado de México	100
1.1 Objetivos del programa de Simplificación y Transparencia	100
1.2 Análisis del Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa Municipal del Estado de México	102
1.3 Instancia de Implementación	106
1.3.1 Diagnóstico	106
1.3.2 Formulación de propuestas	107
1.3.3 Integración de los Proyectos	107
1.3.4 Control, Seguimiento y Evaluación	108
1.4 La Unidad del Control del Programa	109
1.5 Líneas de Acción	111
1.6 Participación de la ciudadanía	112
1.7 Sistema Integral de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos	113
2. Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa en Ecatepec de Morelos	114

Capítulo V Política Pública de Simplificación y Transparencia Administrativa apoyada en un modelo de Comunicación Organizacional en el Municipio de Ecatepec de Morelos.

1. Política de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal.	118
1.1 Justificación	119
1.2 Objetivos	121
1.3 Misión y Visión	122
1.4 Líneas Estratégicas	123
1.5 Líneas de Acción	124
1.6 Indicadores de medición	125
1.7 Creación de directrices para eficientar la prestación de servicios públicos municipales	128
1.8 Criterios generales	129
2. Modelo de Comunicación Organizacional	129
2.1 La Administración Municipal	131
2.1.1 Áreas Sustantivas	133
2.1.2 Áreas Adjetivas	134
2.2 Unidad coordinadora	136
2.2.1 Seguimiento	137
2.2.2 Recepción	138
2.3 Manual de Organización y Guía para la creación de un Manual de Procedimiento por Área	139
2.3.1 Agilización del flujo de Información	142

2.3.2 Prestación de Servicios mediante la mejora continua	143
2.3.3 Mecanismos de seguimiento permanentes	145
2.3.4 Previsión y Planificación con base en la Toma de Decisiones	146
3. Dimensiones estratégicas e Indicadores de medición	148
3.1 Eficiencia	150
3.2 Calidad	151
3.3 Alineación de Recursos	152
3.4 Cobertura	153
3.5 Impacto	153
3.6 Propuestas permanentes	154
3.6.1 Concretas	155
3.6.2 Particulares	156
4. Mecanismo de Corrección y Evaluación	157
4.1 Desviaciones, insuficiencias y omisiones	158
Conclusiones	162
Bibliografía	
Anexos	

INTRODUCCIÓN

“En mi línea de trabajo, miro a esta gente que llega con grandes visiones idealistas de convertirse en el nuevo líder que creará un mundo mejor. Disfrutando la meta pero no el proceso. La realidad es que el verdadero trabajo de mejorar las cosas se da en los pequeños logros de cada día. No se trata de grandes ideas revolucionarias sino de los minúsculos detalles”

Befote Sunset

La incesante tarea de comprender y perfeccionar la expresión de mejora de acciones formuladas en el marco de la administración pública, en cada uno de sus tres niveles: Federal, Estatal y Municipal, representa el punto de partida por parte de la propia administración para el desarrollo de una propuesta de implementación de una política pública en materia de simplificación y transparencia administrativa.

El objetivo de la implementación, se orienta a la construcción de una cultura de aprendizaje y de continuidad de las acciones gubernamentales mediante un análisis de la gestión y el reconocimiento de que todos y cada uno de los asuntos son prioritarios y que requieren el mismo nivel de atención.

Ante ello esta investigación se estructuró a través de cinco capítulos, sustentados en un marco teórico aplicable a la administración pública, enfocado a la identificación del papel actual del municipio en México, en el análisis de implementación de acciones de impacto en el marco de la administración pública a nivel municipal.

El capítulo I, parte de la construcción de un marco teórico conceptual de los elementos que le dan una orientación dinámica a la percepción de la administración como una organización, capaz de tomar decisiones y de determinar las acciones y recursos necesarios para el cumplimiento de todos y cada uno de sus objetivos.

Se establece como punto de partida la premisa de que es necesaria una transferencia de participación activa en todas las unidades que integran la administración pública, para definir los lineamientos sobre los que se ejecutarán las acciones enmarcadas en el plano

de la Reforma Gerencial y de las que se deriven acciones de descentralización, desconcentración, modernización y simplificación administrativas, las cuales comprenden una serie de funciones específicas que se vinculan y orientan a un fin determinado, no obstante, esas diferencias representan el eje sobre el que versará la interrelación de estas actividades y decisiones de la administración pública, pretendiendo con ello la perspectiva de una institución capaz de efectuar un trabajo útil y con impacto social y cuya finalidad se orienta a fortalecer las relaciones entre el gobierno y ciudadano-cliente.

La investigación se orienta al establecimiento de una política pública a nivel municipal, y para ello es importante que se defina la estructura de este nivel de gobierno, mostrándose de acuerdo el papel que representa como el primer punto de acercamiento y contacto con la ciudadanía a través de los representantes electos y de sus funcionarios.

En el Capítulo II, se aborda el tema del municipio como un nivel de gobierno; el papel que desempeña en la dinámica del país y las facultades que le son conferidas. Reconociendo en esencia, que el Gobierno Federal centra sus esfuerzos para un Auténtico Federalismo y cuyo objetivo se centra en una mayor modificación de las relaciones político-institucionales y en el conjunto de políticas en materia hacendaría, administrativa y de desarrollo regional y municipal, a través del otorgamiento de facultades necesarias para su gestión. Aunado a lo anterior, se aborda el marco normativo que le es inherente y aplicable. Por otra parte, se pretende aportar los elementos necesarios de la comprensión del nivel de gobierno municipal, mediante la aplicación de la tipología municipal, una herramienta que nos permitirá comprender el contexto de la diversidad inmersa en un tipo de municipio.

Al estudiar los elementos relacionados con las características descritas a través de la tipología municipal, se determinó que el municipio de Ecatepec de Morelos representaría el caso de estudio acorde a los requerimientos de la investigación, considerando la siguiente variante:

- Se han presentado cambios sustanciales en la estructura de la administración pública en lo concerniente a la gestión de trámites y servicios, resultado de un cambio de gobierno consecutivo en los periodos 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009, gobernados por el Partido Acción Nacional, por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido de la Revolución Democrática, respectivamente.

Es por ello que el Capítulo III propone un análisis general de la situación actual del Municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, del papel que juega en la Zona Metropolitana del Valle de México, de su crecimiento demográfico y de las actividades económicas que en él se desarrollan, mismas que tienen un efecto significativo a nivel regional. De igual manera se analiza la estructura administrativa mediante la aplicación de una herramienta de diagnóstico a procesos, y se revisa lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009, documento que determina el sentido de las acciones del gobierno municipal.

Una vez que se han abordado los elementos de un marco teórico y delimitado el contexto del municipio en México, se determina la pauta para analizar la implementación de acciones específicas, planes y programas, en materia de simplificación administrativa municipal.

En el Capítulo IV se formula un análisis del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal en el Estado de México, mediante la aplicación de un Diagnóstico Administrativo con base en la Visión de Sistemas; la elección de esta herramienta tiene como propósito exponer que la iniciativa del gobierno estatal para promover en los municipios la implementación de acciones de mejora, se establece de manera genérica, sin considerar que los municipios en la entidad presentan diferencias sustanciales en cuanto a su estructura administrativa y que el resultado general aportado por el programa es una representación parcial de la experiencia propia de cada municipio. No obstante, se puede modificar este efecto, promoviendo en el propio municipio el establecimiento de los lineamientos sobre los que se orientarían sus esfuerzos en materia de simplificación administrativa, y promover con ello un cambio en la percepción tradicional de una institución de comportamiento burocrático en cuanto a trámites y servicios, la cual se ha generado por una serie de proyectos de baja realidad operativa.

Lo anterior pretende demostrar que es indispensable la formulación de una política pública en materia de simplificación administrativa en Ecatepec de Morelos, ya que esta permitirá establecer un proceso de integración y ejecución organizacional, a través de la consolidación de un modelo de comunicación integral.

El concepto de “simplificación” es amplio y no se limita a la expresión tradicional de eliminar trámites innecesarios, se concibe como un proceso de cobertura general que atañe a cada unidad y que se orienta a la mejora del servicio, impactando en la funcionalidad de toda la organización, es una acción en la que la toma de decisiones y la comunicación se interrelacionan para dar sentido a un proceso específico.

En el Capítulo V se desarrollan los elementos inmersos en la formulación de una política pública, a través de acciones incluyentes de participación y toma de decisiones consensuadas, incorporando a todas y cada una de las unidades en el establecimiento de los compromisos propios de la administración, a efecto de promover un cambio de percepción de sólo **“procurar la eficacia”** por aquella de **“promover la eficacia orientada a la calidad de todos y cada uno de los servicios”**, mediante la consolidación de procesos simplificados orientados a la especialización de cada función y de cada unidad.

Ante ello el sentido de formulación de esta política versa sobre la acción paralela de la implementación de un modelo de comunicación organizacional, siendo la consideración esencial, la de establecer una visión integral de comunicación al interior de la organización, mediante un proceso de consenso y de negociación en favor de la toma de decisiones, mismas que derivarían en la difusión y efectos que estas tendrían en la organización en la cuestión de la simplificación administrativa, a efecto de una mejora en el grado de atención y servicio de trámites realizados a la ciudadanía, estableciendo paralelamente los lineamientos de seguimiento, control y evaluación en cada una de las etapas de formulación.

Cada uno de los resultados que se pudieran obtener mediante la formulación e implementación de la Política Pública en materia de Simplificación y Transparencia Administrativa, representaría un avance en la consolidación de un sistema de gestión, el

cual promovería la continuidad y el compromiso de consolidar una de tantas acciones de la mejora en la administración en cada periodo de gestión gubernamental, por lo cual esta propuesta no pretende determinar el sentido de las acciones en materia de comunicación y de formulación de políticas de la administración pública municipal, sino la de aportar elementos para el análisis práctico de la realidad percibida como ciudadano-cliente y sobre las acciones que se ejecutan en beneficio de la administración municipal para la mejora y la cultura organizacional en servicios de calidad.

CAPITULO I

La Reforma Gerencial

1. Antecedentes

La consideración para la aplicación de una Reforma en torno al Estado ha tenido diversos orígenes, mismos que se traducen en la aplicación de diversos modelos de gestión, derivados de un proceso vinculado al aspecto social y económico. Es importante que se consideren, para el presente tema, la perspectiva de una reconstrucción del Estado, derivada, principalmente, en la esfera de una crisis fiscal, del intervencionismo del Estado y en el complejo aparato administrativo del mismo, por lo que la reforma ha redefinido el papel del Estado a través de tres momentos históricos esenciales: ¹

1.- La primer Reforma del Estado, como respuesta a la crisis de finales de la década de los 70' s, orientada a la reformulación del papel en la economía y la reducción del gasto público, tiene su origen en el seno de los países desarrollados, posterior a la postguerra, estos entraron en una crisis fiscal y en un agotamiento de desarrollo económico, a lo que las respuestas de dicha problemática se tradujeron en un régimen neoliberal conservador, con la finalidad de que el Estado se tornara fuerte y estable para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país a nivel internacional; sin embargo dicha crisis afectó sustancialmente, en la década de los 80's, a la Región Latinoamericana, la cual se vio afectada por altas tasas de inflación y un estancamiento originado por la existencia de un modelo burocrático, en el que se presentaba la intervención del Estado en la economía, procurando garantizar el pleno empleo e intervenir en sectores estratégicos de la producción.

La respuesta en México, se tradujo en una Reforma Administrativa formulada a partir de la década de los 70' s, aplicada como un conjunto de acciones a corto, mediano y largo plazos, cuyas directrices incidieron en el aspecto económico, y social, y con apego al ordenamiento jurídico y administrativo, mismas que se manifestaron en las siguientes vertientes:

¹ Ávalos Aguilar, Roberto. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Seminario de Administración Pública de Políticas.

1. La promoción de una reducción de la interferencia del Estado en el ámbito económico, pasando a ser un agente promotor y coordinador en la formulación de políticas públicas integradoras.
2. La reducción del déficit público, creando lineamientos normativos que regularan la actuación de la Administración Pública en sus tres niveles, orientado principalmente a una redistribución del gasto público, a planes y programas específicos en áreas sustantivas para invertir.
3. Transparencia en el manejo de recursos y en una mejor recaudación de recursos, a través de mecanismos de control y corrección.
4. La proyección de una mejora en la prestación de servicios a través de un Proceso de Profesionalización de los Servidores Públicos, una mejora continua en su parte administrativa y operativa.

2.- La reconstrucción del Estado derivado de un modelo paternalista y burocrático a un modelo de Estado Gerencial menos intervencionista. Este movimiento se originó a partir de la década de los 90's, el cual se percibe de la necesidad de una reconstrucción del aparato estatal, cuya dirección se torne en la efectividad administrativa y a la democracia, en la que se promoviera una modificación en la forma de intervención en el plano político y económico, pasando de una intervención directa a una regulación, mismas que promuevan el desarrollo económico y la reducción de la desigualdad social, así como una redemocratización, inmersa en este contexto

3.- La transición de un modelo burocrático a un modelo de Gerencia Pública. En este contexto, el crecimiento del aparato estatal con una intervención sustentada en la función social, derivó en un modelo burocrático complejo y con poca efectividad, ya que dicho aparato se tornó lento y con altos costos, resultado de una necesidad de responsabilizarse de nuevas actividades, con una rigidez en los procesos de selección y profesionalización de los servidores públicos, en el gasto y en la atención de las necesidades.²

Es por ello que se da la pauta para la consideración de una Reforma Gerencial, apoyada en un modelo de Nueva Gerencia Pública, misma que representa un modelo de gestión, orientado a que el Estado focalice su atención sobre el ciudadano, retomando la función de la esfera pública como ejercicio de la ciudadanía, es decir que se reorientan los

² Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, p. 17

mecanismos de control del Estado y el enfoque a los resultados, lo cual se refleje en que la redefinición del papel del Estado se encamine a no asumir la responsabilidad directa de la procuración del desarrollo económico y social, mediante la producción de bienes y / o servicios, sino que se asuma como agente promotor y regulador, como se verá a continuación en el desarrollo del presente tema.³

2. Reforma Gerencial

La comprensión de la Reforma Gerencial, como una acción racionalizadora, programada, deliberada y participativa del Estado, engloba un contexto amplio, en el que el Estado-Gobierno-Sociedad requieren de una alternativa de coordinación y consenso de Planeación y Ejecución de acciones orientadas a un fortalecimiento de una estructura administrativa existente, de acuerdo a una serie de necesidades sociales y gubernamentales a través de la prestación de bienes y servicios.

“La Reforma Gerencial en curso en los países de la OCDE y en algunos países en desarrollo, está basada en la idea de transferir mayor autonomía y mayor responsabilidad a los administradores públicos, y hacer que la Administración Pública se oriente hacia el ciudadano-cliente”.⁴

En ambos movimientos, la reforma se ha inspirado en la administración privada, pero se distingue de ella en el hecho de que no procura lucros, sino el interés público, porque el criterio político es en ella más importante que el criterio de eficiencia, y porque presupone procedimientos democráticos que, por definición, no tienen cabida en el seno de la empresa capitalista.

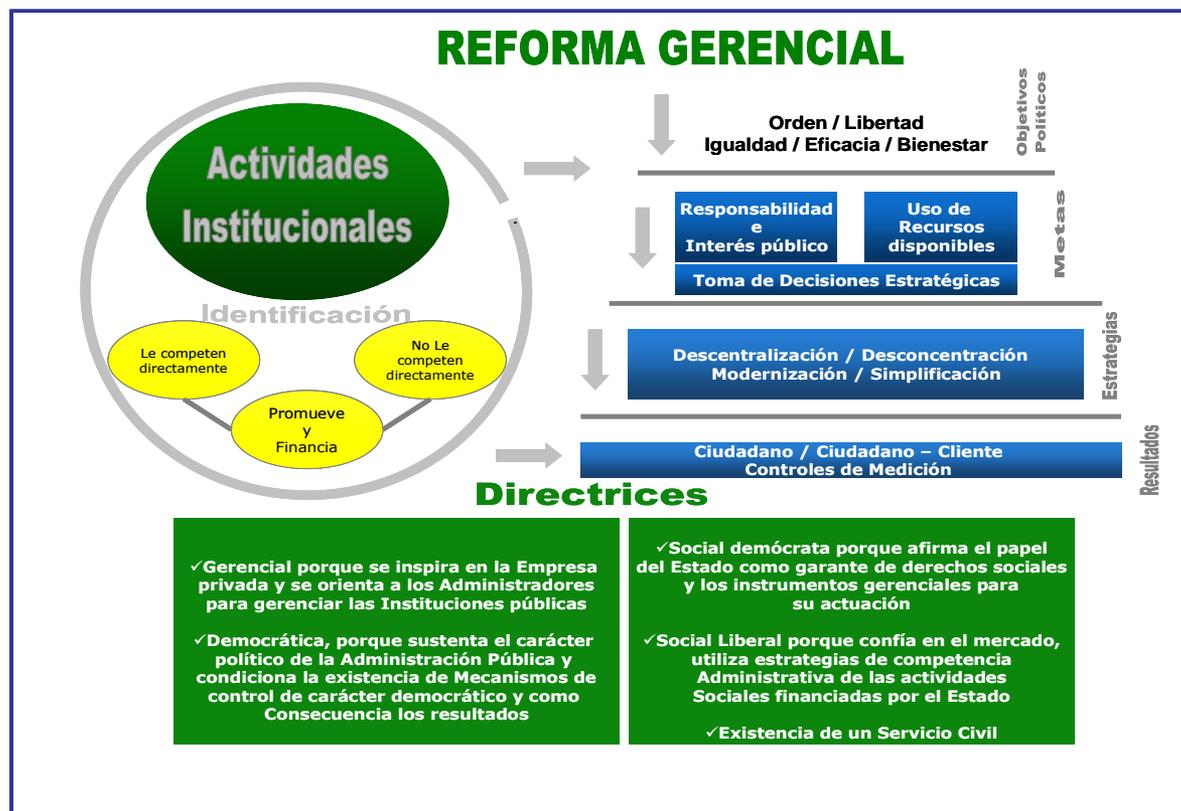
En este contexto, el papel del Estado en la actualidad ha propiciado un cambio de imagen del mismo en el entorno social, pasando de un enfoque tradicional en el que era el responsable de la procuración del progreso social y económico, apoyado en una Administración Pública en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, a un enfoque progresivo como agente regulador y promotor de Políticas Públicas, en el que se encamina a un proceso de responsabilidad en todas sus instituciones, para la concertación de los intereses de la sociedad civil y del sector privado, entendido lo anterior como la creación

³ Bresser Pereira, Luis Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania. p 25. “La reforma del Estado, y particularmente la Reforma Gerencial, consisten más en una reforma institucional que en una reforma de gestión.”

⁴ Idem p. 115

de un ambiente de interacción flexible, propicio en el que interactúen Gobierno y Sociedad en lo concerniente al ámbito Político, Económico y Social.

DIAGRAMA I



Inicialmente la Administración Pública en México se conceptualiza como un modelo burocrático, en el que se aplican modelos tradicionales de operación que inciden en la regulación y promoción de bienes y servicios públicos, con base en las necesidades y demandas de la sociedad; lo anterior de acuerdo a la responsabilidad del Estado por absorber actividades con altos costos, los cuales en cierta proporción se pueden descentralizar a todos en cada uno de los niveles de gobierno en la función social del Estado.

Lo anterior derivó en una encrucijada del Estado, principalmente en el aspecto económico, lo que originó que muchas empresas estatales e instituciones públicas se vieran rebasadas en sus estructura, presupuesto y operación, reflejándose en inversiones que no retribuyeron en la permanencia de varias de estas empresas e instituciones, así como una prestación de servicios que fue rebasada por las necesidades y demandas de la sociedad, en el ámbito económico y social.

La mejora de la Administración Pública en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, requiere de acciones concretas que le permitan un desenvolvimiento permanente, amplio y con un gran impacto en el entorno interno y externo en el que se extiende, permitiendo así que cada uno de sus componentes, en el ámbito político, económico y administrativo, actúen y respondan a los estímulos que emanan desde el exterior, a través de las necesidades y demandas sociales. Es por ello que es imperante que se visualicen dentro de la administración pública, las fallas impeditivas del buen funcionamiento del gran aparato Administrativo del Estado.⁵

La participación y coordinación de cada uno de los componentes de la administración pública en los niveles de gobierno, arriba señalados, requiere de acciones concretas que le permitan en gran medida afrontar de manera sustancial los grandes cambios y retos presentes en la vida cotidiana y que se traduzcan en la aportación de un servicio y atención a la ciudadanía de acuerdo a la razón de ser de la Administración Pública.

Las acciones formuladas por la Administración Pública son resultado de la implementación de planes y programas que no han logrado afrontar y contrarrestar, en el marco político y económico, una acción centralizadora y concentradora en lo referente a los recursos (Tecnológicos, Financieros, de Espacio y Tiempo) y lo más importante el Factor Humano, en la toma de decisiones, planeación, programación, presupuestación y organización, originando con ello un desenvolvimiento condicionado a un marco regulatorio.

En el ámbito administrativo las acciones emprendidas en el entorno de la Administración Pública, se limitan a modelos tradicionales de operación y de conducta por parte de sus integrantes, así como a la adopción y adaptación de modelos que son ajenos a los requerimientos de la administración, de igual manera se presenta una coordinación incipiente entre los niveles de gobiernos, para enfocar sus esfuerzos y así poder hablar de una Modernización Administrativa Globalizadora y Permanente, y acciones de Simplificación Administrativa Sistemática con un gran impacto en la prestación y aportación de los bienes y servicios que aporta la Administración.

⁵ Idem p. 19, "Se trata de una reforma que, al hacer mejor y más eficiente el uso limitado de recursos disponibles, contribuirá al desarrollo del país y hará posible que el Estado garantice los derechos sociales de manera más efectiva".

Lo anterior pone de manifiesto que estas acciones se pueden orientar a una convergencia en un punto específico, que se puede traducir en una promoción y continuidad de la Administración Pública en cada uno de los tres niveles de gobierno, permitiendo con ello que se creen las bases sólidas para contar con un aparato administrativo capaz de llevar a cabo acciones de: prevención, formulación, instrumentación, evaluación, coordinación y dirección, que incidan en una toma de decisiones conjuntas, con el objeto de promover una administración pública en la que el consenso entre sus partes, la participación coordinada y la formulación de políticas se traduzcan en un beneficio común en los sectores vitales de la sociedad: educación, empleo, salud, seguridad pública, entre otros.⁶

Es por ello que la Reforma Gerencial debe procurar, en la función del Estado y de su Administración Pública, la identificación de aquellas actividades institucionales que dependen directamente del mismo y aquellas que pueden ser delegadas a diversos agentes que puedan atenderlas de manera expedita, es decir, aquellas que se puedan promover y financiar, mediante la gerencia de las Instituciones de las administraciones públicas; en este contexto un papel imperante lo define una dimensión cultural al interior y al exterior del ámbito Estatal, orientada a un cambio de la percepción de los valores burocráticos que se definen en el contexto de la Gerencia.⁷

La Reforma Gerencial mejora la gestión de gobierno del Estado, entendiendo dicha gestión como la capacidad existente en el Estado para hacer realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas. Una gestión de gobierno fuerte es el resultado de un Estado saneado en el plano fiscal y financiero, y competente en el plano administrativo.⁸

La función, en el marco de la Reforma Gerencial, y retomando lo establecido en el párrafo anterior, se debe de visualizar a través de las siguientes vertientes, mismas que permiten aportar una cantidad significativa de valor en la percepción de las acciones planificadas y organizadas por el Estado:

⁶ Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia*, p. 17 El autor expone: "Además también es necesario sustituir la idea de que las organizaciones públicas son instrumentos al servicio del grupo en el poder, y pensar en ellas como instituciones que producen un trabajo socialmente útil y que están a las ordenes de los usuarios."

⁷ *Idem* p. 47.

⁸ Bresser Pereira, Luis Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania*. p 24

1. La formulación de los objetivos políticos, mediante los cuales versarán las acciones emprendidas por el Estado y las Administraciones, gestionando y promoviendo, en cada fase, el orden al interior y al exterior de su ámbito de competencia, la igualdad de participación de todos y cada uno de los actores políticos, lo cual derivaría en la eficiencia del Estado y en el bienestar del mismo y de la ciudadanía.
2. El establecimiento de metas que se determinen mediante la formulación e implementación de una toma de decisiones estratégica, sustentada por la responsabilidad y el interés público del Estado, en función de todos y cada uno de los recursos disponibles para la consecución y cumplimientos de dichas metas, derivando en una visión en la que se identificaría como un agente promotor y coordinador en la formulación de políticas públicas integradoras.
3. La implementación de estrategias que permitan a la Administración Pública la descentralización y desconcentración de varias de sus funciones a las diferentes unidades que integran a la Administración Pública y a los diversos actores que intervendrían, así como la simplificación y modernización de los procesos y procedimientos del aparato administrativo público, permitiendo con ello la formulación de mecanismos de integración y participación democrática en el quehacer de la Administración Pública, al interior de la propia administración y para la ciudadanía y
4. Lo anterior permitiría que dentro del marco de participación de la ciudadanía una medición de los resultados de una gestión integral y participativa de la función pública del Estado como garante de derechos sociales y los instrumentos gerenciales para su actuación.
5. El factor humano determina una de las acciones más dinámicas y sustantivas de la función pública: la Proyección de una mejora en la prestación de Servicios a través de un Proceso de Profesionalización de los Servidores Públicos, una mejora continua de la parte operativa y Administrativa. (Ver Diagrama 1)

El impulso para una Reforma Gerencial en México, se podría fundamentar en cuatro ejes de acción específica y particular, interrelacionando cada una de las vertientes antes señaladas, dichos ejes representan elementos imperantes para una mejor conceptualización de la Reforma Gerencial como Acción Globalizadora y Promotora en los tres niveles de gobierno, y los cuales se enlistan a continuación:

- Descentralización Administrativa
- Desconcentración administrativa
- Simplificación Administrativa
- Modernización Administrativa

Las Reformas aplicadas paulatinamente por el Estado se orientan a un mejor control y principalmente una mejor relación del Estado con la sociedad, como Agente Regulador y Ejecutor directo, en ciertas funciones, de los bienes y servicios, cuyo objetivo se orienta a una participación activa y permanente con la Sociedad en cada uno de los niveles de Gobierno, es decir con inclusión en el ámbito Federal, Estatal y Municipal.⁹

3. Nueva Gerencia Pública

La innovación representa un elemento esencial en la perspectiva de que el Estado y su aparato administrativo requieren de la introducción y aplicación de nuevas tecnologías para que se pueda hablar de un gobierno con mayor capacidad de respuesta orientado a la eficiencia y eficacia. Es por ello que el estudio de un nuevo modelo gerencial o de “Nueva Gerencia Pública”, derivado de la teoría de las organizaciones, represente una alternativa idónea para poder hablar de una Reforma Gerencial, orientada a un aumento en la eficiencia y la eficacia de los órganos del Estado, así como una mejora en la calidad de las decisiones estratégicas del gobierno y de su burocracia, y por último, y no con ello menos importante, asegurar el carácter democrático de la Administración Pública, por lo que la Reforma Gerencial es una reforma para la democracia.¹⁰

La Nueva Gerencia Pública se orienta, en primera instancia, a una atribución de autonomía gerencial al papel de la burocracia, procurando con ello acciones estratégicas en la administración del Estado. Esta percepción se basa en la inmersión de los principios de las cinco “R”, mismos que retoman conceptos como agencias, clientela, cadenas de valor, ciudadano usuario o ciudadano cliente, entre otros, atribuyendo un papel esencial en la conceptualización de dicha tecnología, con el fin de orientar al Estado a una eficiencia en la utilización de los medios más adecuados para alcanzar los fines establecidos y más democrática porque se orienta al ciudadano.¹¹

⁹ Idem p. 25

¹⁰ Centro de Profesionalización del Servicio Público (CEPROSEP). Reformas a la Administración Pública y estrategias para la innovación Gubernamental. p. 1

¹¹ Idem. p. 2 Es aquí donde se inicia la descripción de cada una de las 5 “R”

DIAGRAMA 2



La aplicación de la reestructuración, la reingeniería, la reinvención, la realineación y la reconceptualización, en el plano de la Nueva Gerencia Pública, se puede enmarcar en la identificación de aquellas acciones que aporten elementos de valor a los bienes y servicios, que proporciona la administración pública, a través de todas y cada una de las acciones que desempeñan cada una de las unidades y a los recursos con los que cuenta, así como a la esencia sobre la cual se desempeña y a la que se debe.

La Reestructuración, conlleva al direccionamiento de una organización horizontal, cuyos componentes aporten un valor a todos y cada uno de los bienes y servicios de cada unidad y permitan una clasificación, de acuerdo a su misión y responsabilidad, permitiendo con ello la conformación de una cadena de valor a las prioridades de cada componente de la Administración en cuanto a respuesta y productividad.

Lo anterior pone de manifiesto que la aplicación de elementos de seguimiento y evaluación periódicos, al interior de la administración, son sustanciales para la formulación de una acción de reestructuración, que se refleje en una Planificación sustentada en las prioridades de todas y cada una de las unidades, así mismo que se

reflejen en la prestación de bienes y servicios alineados en Planes y Programas y que concentran la capacidad de respuesta y de apoyo para el cumplimiento de cada una de sus metas.

Conlleva un análisis acerca de todos y cada uno de los procesos a través de su temporalidad y el impacto en la respuesta de satisfacción del consumidor y a un mejoramiento en la calidad de la prestación de bienes y servicios. Es por ello que la reingeniería se orienta a una operatividad del cambio en las organizaciones, interviniendo en los siguientes aspectos:

Cambio Estructural	Rediseño Organizacional
Cambio Tecnoestructural	Operaciones Estructurales
Cambio en Tecnología	Operaciones de Trabajo
Cambio en el Personal	Actitudes y Aptitudes

Los principios organizacionales se pueden estructurar y vincular a las esferas de dirección, operación, supervisión, tecnificación y a la competencia, en razón de las modificaciones organizacionales, jerárquicas y de los procesos. Es por ello que la Reingeniería no se orienta a una eliminación o sustitución del proceso, sino a una identificación de prioridades y acciones que aporten soluciones sustanciales a una o aquellas unidades que presenten una inconsistencia en el flujo de decisiones y de operación que repercutan en toda la Organización. En la que la toma de decisiones establezca un papel importante para la consecución de aplicación de una Reingeniería, en razón de que se debe presentar un compromiso por parte de los niveles directivos para una selección y priorización de los procesos, la delimitación de responsabilidades, entre otras, mismas que permitirían una comunicación organizacional adecuada para el proceso en si y a la toma de decisiones, que se traduzcan, cuantitativa y cualitativamente, en resultados sustanciales que refuercen los procesos y la satisfacción de la ciudadanía.

La implementación de procesos acordes a la Organización, trae consigo la aplicación de una acción dirigida a la vinculación con el ámbito externo a través de nuevas estrategias, es por ello que la Reinención se orienta a una Planeación Estratégica de Mercado de sus bienes y servicios, para la intervención en los mismos, derivando con ello en la creación de métodos y suministros para la prestación de servicios al cliente (acciones), a través de un diagnóstico estratégico orientado a una convergencia entre las estrategias y la planificación para una optimización a largo plazo.

La parte vertebral de la Reinversión se sustenta en la explicación al qué, por qué y para qué de todos y cada uno de los bienes y servicios que proporciona a la ciudadanía, lo anterior con base en una investigación exhaustiva del comportamiento del servicio público dentro de un mercado en específico, así como al comportamiento de dichos productos, mediante su marco de competencia, segmentación y suministro con el entorno externo que mantiene relación con la ciudadanía, con orientación a una mejor capacidad de respuesta y de calidad en los bienes y servicios, precio, distribución, entre otros, mismos que permitirían una mejor planificación y redistribución de los recursos en aquellas unidades estratégicas, sustanciales para una mejor operación Organizacional en cuanto al desempeño y consecución de objetivos y metas en general.

La Reinversión por ende se sustenta en los cambios de la forma de operación de las organizaciones en dirección al mercado externo, por ello la aplicación de las estrategias se apoyan en el cotejamiento de la estructura de la organización para con las estrategias, es por ello que ahora se abordará el concepto de la realineación.

La Realineación en sentido estricto se sustenta en un diagnóstico de las estructuras de la organización y los recursos financieros con los que cuenta, permitiendo con ello que se visualicen las oportunidades emergentes en el mercado y las estrategias formuladas en el marco de la Reinversión, englobándose en el entorno del mercado, el de los clientes y el de los accionistas, con base en la toma de decisiones y en la diversificación y operación especializada.

Por lo que se pretende establecer una estructura de responsabilidades, sustentada en el entorno económico y que tiene que ver con la asignación del presupuesto, a través de una clarificación entre los propósitos, límites y relaciones organizacionales en las cuales se encuentran inmersas las unidades administrativas de cada Organización.

Las unidades a las que se hacen referencia son las que presentan un marco de actuación sustantivo y de apoyo, las cuales se diferencian por su compromiso, operación y asignación de presupuesto; sin embargo, para la aplicación de una Realineación, es necesario que las unidades sustantivas de la organización se destaquen como centros de misión o apoyo, en las cuales las asignaciones presupuestales se carguen a los centros de sustantivos y estos a su vez financien a los centros de apoyo y no se deriven las asignaciones entre este tipo de unidades.

La Realineación de las partidas presupuestales se orientan con base en la vinculación entre las metas establecidas por la Organización en relación a los insumos, los productos y los resultados que se pretenden lograr, es decir el costo beneficio de las acciones de todas y cada una de las unidades que integran la estructura organizacional. En relación a lo anteriormente expuesto el Presupuesto se orientaría bajo las siguientes vertientes:

- Capital.- Toma de Decisiones con base en las políticas formuladas con antelación.
- Operativo: Comportamiento de los Gerentes de los centros de responsabilidad de todas de las áreas sustantivas o de apoyo.
- Caja.- Tiene que ver con la provisión de liquidez cuando es necesario un costo mínimo

La Realineación pretende la formulación de estructuras apropiadas de responsabilidades y de control en las organizaciones públicas dado su marco operativo y sus estrategias de servicios al Cliente. En este sentido la Diversificación y Especialización de cada una de las partes que integran una organización, será un parteaguas para la formulación de nuevas estrategias de implementación que incidan en el marco de la toma de decisiones más horizontal.

La organización requiere, para sustentar esos cambios sustanciales en cada una de sus unidades, la aplicación inmediata de un proceso de adaptación y aprendizaje de manera creativa acerca de los problemas presentes en la operación de las unidades en dirección al mercado, los clientes, los productos y la propia organización. Es por ello que la aplicación de una Reconceptualización orientaría a una manera directa de autoaprendizaje que derivaría en una capacidad de adaptación sustantiva y forjadora de conocimiento.

La Reconceptualización, se sitúa en una reducción en el ciclo de aprendizaje organizacional, capaz de aplicar un análisis inmediato para sustentar la toma de decisiones, aplicando creativamente ideas para afrontar las exigencias que se presentan en el entorno interno de la Organización y en el entorno externo, es por ello que la aplicación de este concepto permitiría la formulación e implementación de una visión compartida entre las unidades de la organización, permitiendo con ello una flexibilidad organizacional en cuanto al personal y los intereses de la misma.¹²

¹² CLAD, Nueva Gestión Pública y Reconstrucción del Estado, 2004.

El elemento esencial, para la aplicación del concepto de Reconceptualización, es la puesta en marcha de la difusión de la misión y la visión de las organizaciones hacia sus niveles altos, medios y operativos, es decir, la consolidación y difusión de una Cultura Organizacional flexible, permitirá una mejor percepción de las relaciones entre la organización y las unidades que la integra y más en específico con los individuos que en ellas se desempeñan. Por lo que apostar por la inversión en la capacitación permanente de los empleados, se debe entender netamente como una inversión, enfocada a la consolidación de la visión organizacional en un corto plazo, fortaleciendo con ello la ejecución de las políticas y acciones formuladas a largo plazo.

Las estrategias de operación al interior de la Organización pueden ser adaptadas a las nuevas exigencias de las unidades que la integran; sin embargo, un elemento esencial para la consecución de este concepto se apoya en la aplicación permanente de una reevaluación en lo concerniente a la misma organización, a los clientes, a su plan estratégico y a su estrategia de implementación, así mismo se vincula con la operación, bienes, productos o servicios y la evaluación de resultados en referencia con la satisfacción del cliente y al mercado en el que se encuentra inmerso, lo anterior sustentado en las preferencias y comportamiento de la prestación y aportación de bienes y servicios en el entorno interno y externo.

La aplicación de estas nuevas tendencias al interior de la Administración Pública, aportan un amplio marco de referencia para la implementación de la Modernización Administrativa, en el sentido que la organización administrativa es un campo versátil, con orientación a un cambio permanente en el entorno interno y externo de la propia organización.

La Nueva Gerencia Pública, permite entonces establecer los cimientos para la concepción de un gobierno que se preocupe por otorgar a su organización un cambio significativo, y otorgue una satisfacción sustancial a la ciudadanía, basado en la percepción de un claro sentido de su misión, delegación de autoridad, una planeación estratégica basada en objetivos claros, sustentada en la perspectiva de identificación de las exigencias de su entorno, las cuales proporcionarán y regularán los lineamientos para afrontar esa intensidad de cambio en las estructuras sociales, económicas y políticas, así como por el impacto en la relación del gobierno con la sociedad.

4. Vertientes de apoyo de la Reforma Gerencial

El gran reto que representa la implementación de una Reforma Gerencial en el marco de la Administración Pública, se soporta mediante la identificación de un proceso de gestión, que impulse cinco ejes de acción específica y particular, la Descentralización, la Desconcentración, la Simplificación y la Modernización Administrativas y paralelamente en la formulación de Políticas Públicas, con el propósito de orientar las acciones de la Administración Pública a la eficiencia organizacional, mediante una iniciativa que consolide el consenso de decisiones entre todos sus niveles, comprometiéndose en la procuración de una mejora sustancial del quehacer público en beneficio de la ciudadanía.

4.1 Descentralización Administrativa

La Descentralización Administrativa, como parte integral del proceso de una Reforma Gerencial tiene su fundamento, como uno de sus ejes esenciales, en la concepción de que es una acción con fundamentos políticos y administrativos de delegación de autoridad y de recursos, misma que se ve reflejada en la actualidad a través de la exigencia de integración y participación en la toma de decisiones en lo concerniente a la transferencia de recursos y principalmente de autoridad, y no solamente de carácter administrativo, el cual delimita su actuación a una delegación o desconcentración de autoridad ya que por su intermedio sólo se busca una eficacia y efectividad de la gestión.¹³

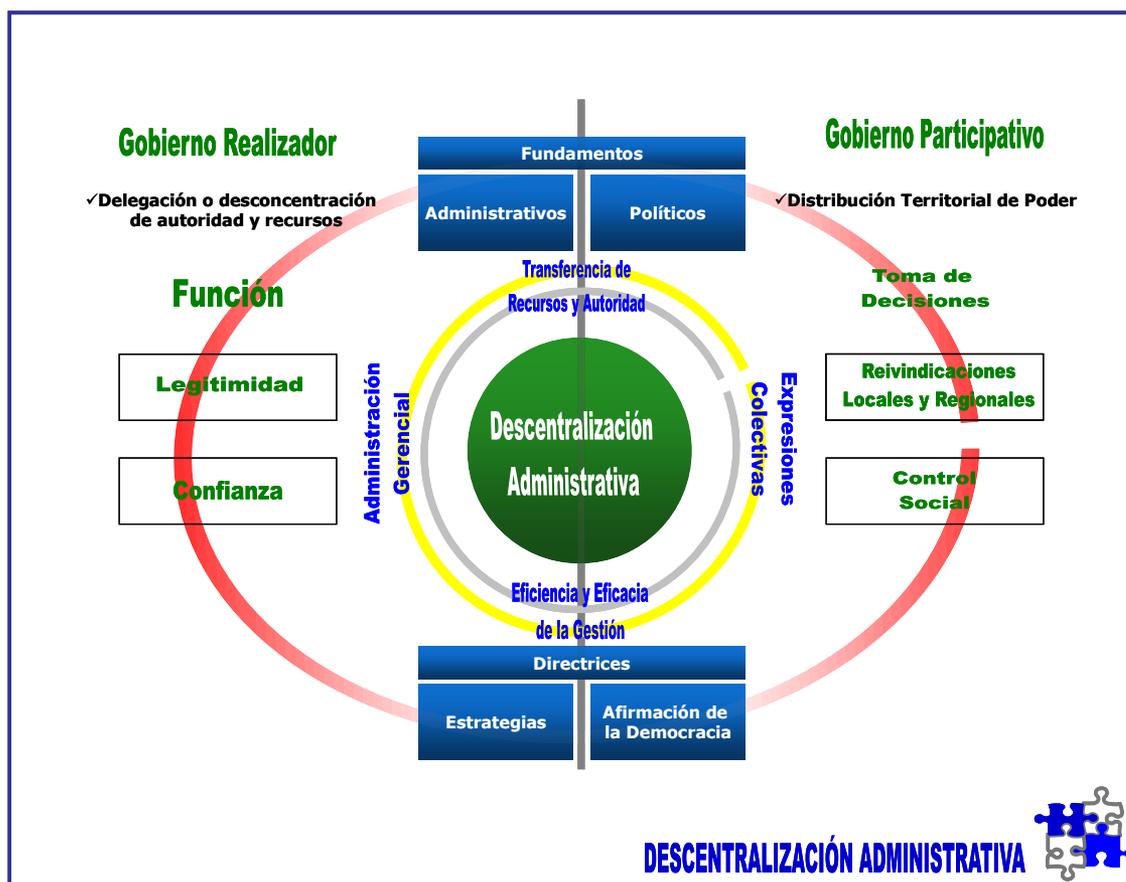
El concepto de la Descentralización, parte del entendido de que es una respuesta a un centralismo derivado de diversas acciones durante un largo periodo de tiempo, originándose por un cuerpo de reglas y normas específicas que en ciertos casos se tornan particulares y prejuiciosas, las cuales son aplicadas por el Estado de acuerdo a sus intereses, determinando con ello el tipo de comportamiento y desenvolvimiento en el medio en el que actúa. El conjunto de normas, sobre las que versa la descentralización, se estructuran de manera consensuada y en ocasiones de manera arbitraria, derivando en una complejidad administrativa y en la desconfianza de la ciudadanía hacia sus Instituciones.

La forma de organización a la que se hace alusión en el párrafo anterior, se presenta en diferentes modalidades, una de ellas es al interior de la Administración Pública, la cual se

¹³ Bresser Pereira, Luis Carlos. Reforma do Estado para a Cidadanía. p 109

ve caracterizada por una Centralización de facultades discrecionales y sustantivas para el desenvolvimiento de un aparato administrativo en un medio tan versátil y cambiante. Lo anterior derivado de un proceso de centralización el cual ha puesto de manifiesto que el impacto de este proceso en la administración se refleje en una propiedad inherente y atribuible en gran proporción al Poder Ejecutivo, derivando en que las acciones sustantivas como la planeación, la dirección, organización y función del Estado y de cada uno de los Gobiernos residan en el Poder Central.

DIAGRAMA 3



El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será “Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos (LOAPF, art. 2º) y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Poder Ejecutivo en su operación.”

Es decir, la centralización administrativa organiza de manera exclusiva al Poder Ejecutivo, sin embargo en la práctica muchos de los asuntos de atención, por parte de los tres niveles de Gobierno, no se hacen del conocimiento del Primer Magistrado, por lo que la delegación de facultades y decisiones se acrecienta de manera considerable para la obtención y cumplimiento de metas y objetivos.

Lo anterior expresa, en un primer plano, esa necesidad de que en el marco de la Toma de Decisiones para la Descentralización se retome y se haga hincapié en una reivindicación del orden local y regional, en razón de una incesante muestra de interés en la participación consensuada a través de expresiones colectivas para tal efecto.

La reivindicación permitiría en el plano inmediato una consolidación de los aspectos de legitimidad de la función del Estado y de sus Instituciones, traduciéndose en una gestión eficiente y eficaz, la cual aporte elementos de juicio para que la transferencia de autoridad y de recursos en un periodo de tiempo se perciba, no como una acción deliberada, sino como una acción planeada e integradora con alcances e impacto sustanciales.

En el plano de la Administración Pública, la descentralización administrativa se podría identificar como una estrategia de diversificación de aquellos núcleos sustanciales, al interior de la misma, para el quehacer público y que permita afrontar de manera esencial los requerimientos de cumplimiento y comunicación con la ciudadanía, la cual requiere de una participación más proactiva. Cuando se tiene la descentralización política de los recursos y del gasto público, el papel atribuido por la Reforma Gerencial se torna más efectivo.

La conceptualización de la Descentralización Administrativa integra además el principio de una afirmación de la democracia, el cual se podría orientar a un flujo de las expresiones colectivas del orden local y regional, que permitan el fortalecimiento del Estado y de sus Instituciones para que estos cuenten con las bases sólidas para un mejor funcionamiento, así como una administración pública gerencial y participativa con un creciente control social, sin embargo lo anterior no se puede considerar como una acción determinante en el Estado, en razón de que por tradición el flujo se da del Centro hacia las regiones.¹⁴

¹⁴ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. P. 197

La descentralización en México delimita su función con base en un marco legal que emana desde el ámbito Federal, siguiendo con el Estatal y el Municipal respectivamente:

Documento Normativo	Federación	Estados	Municipios
Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	✓	✓	✓
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	✓	✓	✓
Ley de Planeación	✓	✓	✓
Constitución Estatal (31 Estados)		✓	✓
Ley Orgánica Municipal			✓
Reglamento y Bando Municipal			✓

Así, la creación de órganos con personalidad jurídica, con patrimonio y recursos propios, presentan la delegación de facultades y de recursos, en respuesta a la centralización. Dichos órganos se encuentren sujetos a las decisiones del órgano de los que se derivan y de los que dependen de manera directa. En referencia a nuestro tema en desarrollo, a continuación se exponen de manera breve en que consiste cada uno de los tipos de Descentralización: ¹⁵

1. **Descentralización por región.** Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio. ¹⁶

¹⁵ Idem p. 198

¹⁶ Idem p. 218

2. **Descentralización por servicio.** El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos: Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros.¹⁷

3. **Descentralización por colaboración.** Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos mencionados anteriormente. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de la función pública.¹⁸

4.2 Desconcentración Administrativa

Las acciones emprendidas en el entorno de la Administración Pública, requieren de la creación de órganos u áreas específicos que permitan un enlace para vincular de manera inherente, los planes y proyectos emprendidos en cada una de los órganos o áreas integrantes de la administración, permitiendo con ello un accionar paralelo que incida en la consecución de las metas y los objetivos planeados a corto, mediano y largo plazo, desencadenando un proceso vertical que orientada a la aproximación de bienes y servicios a la ciudadanía.

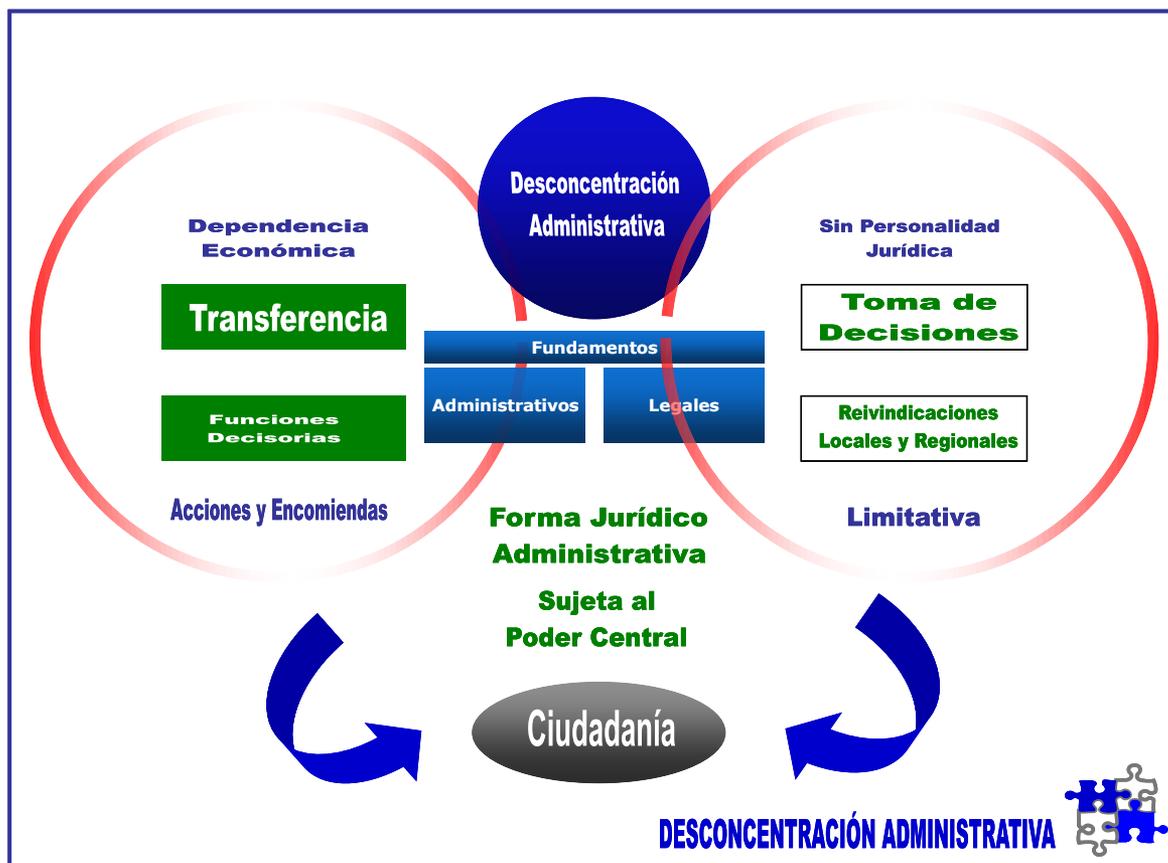
La Desconcentración parte de un fundamento administrativo, el cual como ya se expuso anteriormente, se centra en una delegación de facultades decisorias con el propósito de erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de la Administración Central, orientada a la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos, sin que se pierda ese vínculo de autoridad que los supedita a un

¹⁷ Idem p. 198

¹⁸ Idem p. 208

órgano central. Este fundamento administrativo, determina una dependencia administrativa en relación a la Administración Central en la que la planificación y distribución de los recursos para su operación se encuentran centralizados.¹⁹

DIAGRAMA 4



El fundamento de carácter jurídico, mediante un marco legal definido, enmarca que la desconcentración es una acción limitativa en la que se presenta una relación jerárquica entre órganos centrales y subordinados, mismos que sólo se pueden sustentar en la medida en la que se transmitan o transfieran facultades a los órganos subordinados. Esta delegación de facultades se efectúa con fundamento en un marco legal determinado, derivando en que se dé validez a la delegación y a las acciones que de ella deriven a todos y cada uno de los órganos en cuyo favor fueron conferidas.

La forma de Desconcentración tiene su sustento normativo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Artículo 17 el cual establece lo siguiente:

¹⁹ Idem. p. 198

Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”

Los órganos administrativos desconcentrados representan una forma jurídico-administrativa, jerárquicamente subordinados, con facultades específicas para resolver, sobre la materia y dentro de su ámbito determinado, cada uno de los casos de conformidad con las disposiciones legales aplicables y los cuales se crean de acuerdo a lo siguiente: ²⁰

Tipo de órgano	Órgano Jerárquico	Órgano Desconcentrado
Creado por Ley	Secretaría de Educación Pública	Instituto Politécnico Nacional
Creado mediante Decreto	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Caminos y Puentes Federales
Creado por Reglamento Interior	Secretaría de Economía	Dirección General de Minas Instituto Nacional de Meteorología
Creado por Acuerdo	Secretaría de Economía	Fondo Nacional de Empresas en solidaridad

La

Desconcentración es un sistema de organización administrativa, en el que el poder de decisión y la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes, son atribuidos a los órganos jerárquicamente subordinados a la autoridad central, definiéndose para este efecto que la desconcentración se puede percibir desde dos vertientes específicas:

Desconcentración Horizontal: en ella las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, que comprenden una extensión territorial limitada y que se pueden identificar como externas o regionales.

²⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Programa de Modernización de la Administración pública 1995-2000 (PROMAP)

Desconcentración Vertical: este tipo de desconcentración se basa en la cesión de competencias, en forma limitativa y exclusiva, a un órgano inferior que forma parte de la misma organización.

La desconcentración horizontal alude a una acción de tipo jerárquico y de competencia similar entre los mismos órganos, en la que dicha competencia requiere de la aprobación de algunas decisiones esenciales, por parte del órgano jerárquico superior, para el cumplimiento de un objetivo en circunscripciones geográficas mediante una distribución orgánica de delegación de autoridad, es decir, de poder o facultades decisorias comprendidas en la descentralización.

La desconcentración vertical identificada también como central, interna o funcional, se caracteriza porque sólo se delegan algunas facultades necesarias para el cumplimiento efectivo y flexible de un órgano desconcentrado, es decir con ciertas limitantes, no obstante, procurando una funcionalidad esencial y específica en el proceso que implica la misma.

En ambos casos de desconcentración se hace una referencia implícita en la distribución geográfica, como consecuencia de una reivindicación del orden local y regional, de los órganos desconcentrados la cual atañe a una desconcentración de atribuciones y competencias, como órgano, que implican facultades, así como deberes y obligaciones del órgano subordinado y de una transferencia en la delegación de acciones y encomiendas para la ejecución de determinadas facultades en función de su competencia entre funcionarios, por lo que la desconcentración aplica a un órgano administrativo y la delegación de aplicación a los integrantes del mismo.²¹

Es por ello que la Administración Pública en México, ha instrumentado la implementación de una acción de Desconcentración, entendiéndose como una transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la Administración Pública subordinados a la Administración Central y que se desarrollan en un marco de acción el cual gira, por cuestiones jurídico administrativas, en torno a la Descentralización, en razón de que sólo se diferencia de esta última por la forma en que se desarrollan sus funciones.²²

²¹ Jeanne Siwek-Poydessau, Descentralización en el gobierno. P. 19-25

²² Fraga Gabino, Derecho Administrativo, p. 195

Como apoyo de la acción de Desconcentración, la Administración Pública ha fomentado la creación de órganos Desconcentrados, con atribuciones ejercidas a nivel regional, así una forma jurídico-administrativa, en los cuales desarrollan acciones específicas en cada una de las Entidades Federativas y en los Municipios de acuerdo a su naturaleza y encomienda.

La Desconcentración se diferencia de la Descentralización, en razón de que la primera se encuentra englobada dentro de un proceso de planificación, normatividad y control centralizado, sin personalidad jurídica; la descentralización en cambio cuenta con personalidad y patrimonio propio, no estando sujeta jerárquicamente a la administración central.

El objeto de esta forma de administración en la actualidad se delimita al acercamiento de los bienes y servicios en materia de salud, educación, seguridad, comunicaciones, entre otros, a la ciudadanía y cuya vertiente se orienta al descongestionamiento del tráfico en la Administración Centralizada; no obstante, en la práctica esta forma de administración ha revertido de manera parcial el efecto de concentración de recursos, decisiones y bienes y servicios siendo una de las finalidades de su aplicación orientar a una facultad decisoria de los órganos desconcentrados, para poder efficientar la prestación de un servicio o un bien a la ciudadanía.

4.3 Simplificación Administrativa

La Simplificación Administrativa, como una acción sistematizada y orientada a una constante identificación, planeación y revisión de los procesos y procedimientos administrativos para la gestión y prestación de bienes y servicios a la sociedad, parte de una necesidad de la Administración, para un mejor ejercicio en un entorno de interacción constante con la ciudadanía, representando uno de los insumos necesarios para la operación y adecuado ejercicio de la función administrativa. La esencia de la Simplificación se encamina a la obtención de una atención, respuesta y/o solución de un asunto específico, que requiere la aplicación de un conjunto de lineamientos normativos y de un proceso integrado y funcional por parte de una organización.

DIAGRAMA 5



La Simplificación como una acción permanente e imperante, enmarcada en el plano de la Reforma Gerencial, al interior de la Administración Pública, no se puede enmarcar sólo como:

“Un proceso de captación de información proveniente de la ciudadanía y de la propia administración, acerca de los procesos y trámites de la administración, mediante la cual presta sus servicios al público y así mismo para revisar y eliminar los que sean innecesarios y superfluos, a fin de facilitar las relaciones entre la población y la administración, y entre sus propios elementos integradores (dependencias y entidades) de esta última”²³

Esta acción requiere de ser vista a través de otra perspectiva, en virtud de que no sólo se puede asociar y enmarcar dentro de la acción de eliminar trámites y servicios innecesarios, ya que su marco de acción le permite “adecuar y modificar” gradualmente los procesos y acciones para la atención de los mismos.

²³ Ponce de León, Xavier. La Simplificación de la Administración Pública Federal, p. 44

La eliminación de trámites y servicios innecesarios se originaría en el instante en que cada una de las unidades de la Administración Pública, expusiera cuáles serían las causas y consecuencias de la existencia de un procedimiento inadecuado e inoperante, en un área específica, a la dinámica de cada unidad y a la consecución de un fin específico, de acuerdo a lo que determine las necesidades y exigencias del medio. En este contexto se puede visualizar como un efecto paralelo y gradual una sistematización, formulación y coordinación de procesos, en razón de que a través de la práctica se van formulando las líneas a seguir para la consecución de fines específicos.

La Simplificación Administrativa se puede concebir como una acción sistematizada y continua que pretende un alcance cuantitativo y cualitativo en los procesos de la Administración Pública, en el aspecto administrativo, económico y social; orientado a la transparencia, racionalidad y legitimidad de la función administrativa, así como al establecimiento de elementos de valoración y evaluación, incidiendo en:

Planificación	Objetivos – Metas - Líneas de Acción - Recursos
Organización	Planes – Procesos - Toma de Decisiones Dirección y manejo de recursos - Control, seguimiento y evaluación - Comunicación - Coordinación
Operación	Atención, Manuales, Innovación Sistema de Gestión de la Calidad

La interacción de estos elementos, nos permitirían la formulación de planes y programas acordes a los recursos con los que se cuentan, con los objetivos y metas trazados y con los procesos y acciones sobre los que opera el aparato administrativo.²⁴

El elemento normativo dentro del marco de la Simplificación Administrativa se regula a través de herramientas como Manuales de Organización, de Procedimientos, de Identidad, etc., los cuales son pilar importante en la formulación de procesos y acciones, elementos imperativos en cada órgano o unidad de la Administración Pública, para poder

²⁴ Ayala Espino, José. Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, p. 131. El autor señala: “La aplicación del sentido común para encontrar la forma más económica de usar el esfuerzo humano, material,... de manera que puedan emplearse formas más sencillas de hacer el trabajo...”

canalizar adecuadamente y direccionar la operación y conducción de todos y cada uno de los recursos de la administración hacia el cumplimiento objetivos y metas.

Un elemento destacado en la continuidad de la Simplificación Administrativa, se orienta a la participación ciudadana, quien se ve restringida en la participación y colaboración en la formulación de los procesos y acciones de la administración, lo anterior en el sentido de que las alternativas de participación y canales de comunicación son reducidos y restringidos en algunas de sus direcciones. Por lo que se pone de manifiesto que la Administración Pública requiere una reformulación de las líneas de participación a través de procesos más claros, concisos y adecuados a la exigencia de la ciudadanía.

Así mismo es ineludible formular planes y programas con antelación, y que en realidad representen herramientas sustantivas y de gran utilidad para la distribución de cada uno de los recursos tecnológicos, de espacio y tiempo, y financieros, así como del factor humano, para la consecución y cumplimiento de objetivos y metas establecidos por la Organización Central, de acuerdo a los antecedentes y proyecciones de la propia organización y que se apeguen a lo establecido en la misión y visión de la misma, para la atención de trámites, de bienes y de servicios hacia el destinatario que emitió la solicitud.

La formulación de los Procesos, en el punto de la continuidad, de cada área de la Administración Pública actualmente se realiza replanteando los avances obtenidos en un periodo específico de tiempo, sin embargo sólo se evalúan aspectos cuantitativos (cuánto), desplazando a un segundo término al aspecto cualitativo (qué, por qué, cómo, dónde); lo anterior pone de manifiesto la importancia de que la Administración Pública simplifique sus procesos y acciones a través de la exploración e identificación de las alternativas de vinculación entre procesos, que se reflejen a través de beneficios y soluciones sustantivas como resultado de la participación de cada área en la toma de decisiones y el conocimiento general de objetivos y metas formulados con antelación al inicio de un periodo de tiempo.

En sentido estricto, los procesos de cada una de las unidades de la Administración Pública, presentan un panorama complejo y particular, que se vuelve ininteligible en el momento en que se intenta integrar cada una de las acciones en un plan o programa general que se relaciona de manera parcial a la atención de solicitudes de trámites y servicios, con el resto de los procesos establecidos en cada una de las unidades; al mismo tiempo en el que paralelamente no se distingue con exactitud y se identifican

cuáles son las funciones sustantivas y adjetivas de dichas unidades, originando con ello que no se logre un punto de convergencia entre todas las acciones delimitadas, dando forma a un mapa diversificado de procesos y acciones específicas para la atención de una solicitud que vincule acciones de una o más áreas que se manifiesta complejo para la ciudadanía.²⁵

Lo anterior representa uno de los primeros cimientos para que la Administración Pública, a través de cada una de sus unidades identifique y erradique prácticas, omisiones, vicios y desviaciones como consecuencia de modelos tradicionales, originando con ello una línea infranqueable que imposibilita la creación e innovación de procesos y acciones con un fin específico para la consecución, cumplimiento y alcance de objetivos y metas que representen un beneficio general en la Administración Pública y que se refleje en la atención de trámites hacia la ciudadanía.

En razón de lo anterior, la Administración Pública requiere, como un imperativo, el identificar cada uno de los procesos y acciones, así como el fin por el que fueron formulados y cuál es el beneficio que aportan, por ello la Administración no sólo debe de instalarse en el rol de captadora de información, sino que requiere de un proceso amplio y continuo que indique una línea a seguir, que le permita formular mecanismos de planificación que incidan en una previsión por unidad y en la formulación de planes y programas particulares que giren en torno a un Plan y Programa General emanado desde la Administración Pública para la operación de atención a las solicitudes ciudadanas.²⁶

La Simplificación Administrativa, debe entonces partir de la formulación de una planificación acorde a las proyecciones que se pretenden al inicio de una gestión y que engloben en conjunto los objetivos y metas, mismos que se verán beneficiados con la interrelación de los alcances cuantitativos y cualitativos de las acciones emanadas de dicha planeación y en la que la programación de sus recursos se inserte en el concepto de efectividad y eficiencia.

La parte de la organización requiere que se dé un consenso en la toma de decisiones y esencialmente en el compromiso por parte de todos y cada uno de los niveles que integran a la Administración, identificando los canales de comunicación acordes al flujo de información de la previsión de los avances y omisiones que se pudieran presentar durante

²⁵ Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México*, p. 23

²⁶ Gobierno del Estado de México, *Cuadernos Técnicos*, Secretaría de la Administración, p. 1

la etapa subsecuente de operación y a la dirección en cuanto al manejo de recursos para tal fin. Así mismo el establecimiento de los mecanismos de control, seguimiento y evaluación en todas y cada una de las etapas que se formularon para la atención de trámites y servicios hacia la ciudadanía.

La Simplificación se verá reflejada en el momento en que, con base en la planificación y la organización, la operación se dé en un marco de innovación y de mejora continua en el cumplimiento de las funciones de la organización, insertando en este contexto la compleja tarea de realizar las funciones en el marco del sistema de gestión de la calidad, en la formulación y ejecución de las acciones y de las decisiones con apego a los lineamientos establecidos para la atención y respuesta a la gran cantidad de trámites y servicios que representan uno de los insumos necesarios para la función administrativa.

4.4 Modernización Administrativa

La Modernización Administrativa, en el marco de la Reforma Gerencial, se percibe como un reto, el cual se oriente a la adaptación de todas y cada una de las partes que integran a la organización ante las imperantes exigencias que se presenten en su entorno y del cual se derive una transición de un sistema burocrático a un sistema de gestión, que permita una definición de objetivos, la delimitación de líneas de acción para alcanzarlos y la medición de todos y cada uno de los resultados que se pretenden obtener. Permite, como una acción integral, la aplicación de un análisis de nuevas tecnologías y conceptos, mismos que aporten una consideración y/o aplicación de elementos que deriven en un fortalecimiento estructural de la Administración, así mismo surgen de la necesidad de modificar la percepción externa que se tiene de la Administración Pública como Organización.²⁷

En el marco de la Modernización Administrativa, se percibe una orientación constante a la innovación e integración de todos y cada una de las decisiones y procesos originados en la Administración Pública.

²⁷ Centro de Profesionalización del Servidor Público (CEPROSEP). Reformas a la Administración Pública y Estrategias para la innovación Gubernamental, de las estrategias para la innovación, p. 1-3.

DIAGRAMA 6



La Modernización Administrativa se orienta a proporcionar herramientas para la formulación, instrumentación, control, evaluación y seguimiento de todas y cada una de las funciones de la Administración Pública, que permitan una capacidad de respuesta eficaz y eficiente, en la consolidación del corto plazo para un fortalecimiento a largo plazo, sin embargo en la actualidad la mayor parte de las acciones para el cumplimiento de dichas funciones, se formulan con un alcance a corto plazo, derivando con ello un sesgo en el rezago entre las necesidades y las respuestas emanadas en el entorno interno y externo en un periodo de gestión.

Como punto de partida, para una mejor conceptualización de la Modernización, es importante que la organización identifique el qué, por qué, para qué, cómo, dónde, con qué, entre otros cuestionamientos, de su existencia y de aquellos bienes y servicios que proporciona, cuál es su razón de ser y cuál es su función específica; ante este reto, varios de los elementos esenciales para su entendimiento se pueden enmarcar en el plano de la adaptación de la organización en el entorno, en las estrategias organizacionales y en la Cultura Organizacional.

La organización precisa de identificar a la Administración Pública como un subsistema instrumental del sistema político, compuesto por un sistema de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la ciudadanía, en cumplimiento de las decisiones del sistema político.²⁸

Para ello es importante que la Organización visualice de una manera práctica los elementos de valor que permitan identificar aquellos retos y expectativas que provienen de su entorno y los cuales pueden identificarse como fortalezas y debilidades, así como oportunidades y amenazas en su interacción con el medio. Ante ello la organización pretende que se dé en su entorno, un cambio organizacional dirigido a la motivación del factor humano, el cual se oriente en la idea de una organización perceptiva y receptiva en su ámbito de competencia, procurando una eficiencia y una eficacia desde el origen de su planeación al cumplimiento de aquellos resultados que se pretendieron al inicio.

Elementos como la productividad, la inversión, más no gasto, la profesionalización, la optimización, por citar algunos, pueden canalizar adecuadamente las pretensiones de la adaptación de la organización al medio, así como el empleo de herramientas administrativas para una mejor gestión de los procesos y técnicas para el cumplimiento cabal de sus metas y objetivos.²⁹

La Administración Pública ante los requerimientos y retos que se derivan de su función y de los resultados que requiere obtener, precisa de la formulación e implementación de estrategias que aporten elementos para una definición de todos y cada uno de los objetivos que requiere para afrontar esas exigencias emanadas de su entorno interno y externo, mismos que se deriven a través de una dirección por objetivos, la cual propondría, como línea a seguir, una planeación estratégica en todos y cada uno de los niveles de la organización, otorgando una prioridad al servicio que se otorga y los resultados que de él derivan, con base en los recursos con los que cuenta la misma para el cumplimiento de sus objetivos.

²⁸ Martínez Chávez, Víctor Manuel. Diagnóstico Administrativo. P. 40

²⁹ Wissema, J.G. Dirección de Empresas Descentralizadas. P. 27. El autor expone 6 principios que inciden en la dirección para mejora de la gestión: 1. Descentralización de responsabilidades, 2. Diseño Organizacional, 3. Actitud emprendedora, 4. Descentralización de las operaciones, 5. Gestión de contratos y 6. Sinergia de la Dirección Estratégica. ,

La prioridad del servicio, enunciado anteriormente, parte del ejercicio en que la Administración Pública otorgue, como ya se explicó en el marco de la Nueva Gerencia Pública, un valor a todas y cada una de las acciones que se deriven de su función, y a través del cual se distinga la esencia de la actuación de todos y cada uno de los componentes de la organización, en la planeación y cumplimiento de atención a las necesidades y demandas internas y externas. Es decir que se haga hincapié en la obtención de resultados, en la participación y motivación, y esencialmente en el estímulo de responsabilidad de la propia Organización y el compromiso de a quién dirige sus esfuerzos y acciones.³⁰

Es por ello que la Modernización no se encamina a un cambio “radical” en la Organización, sino a un cambio consensuado y perceptivo de las exigencias que le demanda su medio en el plano político, económico, administrativo y social, a través de lo siguiente:

Acción	Aplicación mediante	Valores a obtener
Planeación	Dirección por metas y objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Obtención de Resultados • Productividad
Organización y Dirección	Cambio Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Participación y motivación • Estímulo de la responsabilidad • Cultura Organizacional
Adaptación al entorno	Modelo Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructuración • Innovación • Mejora Continua • Nuevas Tecnologías • Profesionalización
Optimización	Control de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridad de Servicio • Prestación del Servicio • Asignación de recursos
Elementos a considerar:		
ESTRATEGIAS / COMPROMISOS / RESPONSABILIDADES / RESULTADOS		

³⁰ Se pretende dar un enfoque de la Modernización, a través del concepto de valor, asentado en el punto de la Nueva Gerencia Pública en lo concerniente a la Reinención, orientándose a la procuración de un cambio sustantivo en la estrategia global de la organización y en la evaluación de la mejora.

El cambio al interior de la organización, dentro de la Modernización, se debe divisar desde la perspectiva de una Cultura Organizacional, encaminada a un Sistema de Gestión que englobe en su contexto la mejora continua y la innovación de acuerdo a su funcionalidad, operatividad y relaciones, que derive en una Organización receptiva y proactiva, sustentada en una serie de valores de responsabilidad, de integración y coalición de intereses y perspectivas, con un constante proceso de interacción con la ciudadanía, a quién presta y otorga bienes y servicios, y de qué manera se beneficia.

El cambio como adaptación, representa la recopilación de aquellos elementos de valor que nutren sustancialmente a la Organización, a través de los insumos que provienen del medio en el cual interactúa, y mediante un proceso que retome y analice para determinar que se ha cumplido con el objetivo planteado en la instancia de la planeación, y del compromiso y responsabilidad pretendido. Las exigencias representan un papel de orientador de los esfuerzos de la organización, en razón de que estos atañen a la organización y sus partes, así como a la ciudadanía que espera de ella la eficiencia y eficacia que como organización, debe procurar. ³¹

La Modernización Administrativa, aporta valores fundamentales, con dirección a la eficiencia y eficacia, para que estas permitan formular acciones que impacten de manera sustantiva en todas y cada una de las partes que integran a la Organización, este marco permite una interacción constante y la introducción de alternativas de decisión y evaluación, permitiendo con ello, como una necesidad, la identificación de los medios disponibles, una capacidad y potencialidad de explotación de cada una de las partes que integran a la Administración Pública, sin embargo en el momento en que se perciba a la Modernización Administrativa como una acción impositiva y limitada, fuera del plano de la planificación, de la adaptación y de la cultura organizacional, su marco de actuación se verá restringida a cambios sin el mayor fundamento sustantivo en la Organización.

La Modernización Administrativa requiere de una conceptualización amplia, a través de la cual, se identifique como una acción sustantiva, en el entendido que es una acción que conlleva a una conjunción de elementos propios de la descentralización administrativa, de la desconcentración administrativa y de la simplificación administrativa, así mismo su marco de acción le permite una vinculación intrínseca con la Nueva Gerencia Pública, lo cual permite que la Administración Pública se perciba como receptiva, la cual a través de

³¹ Pardo, María del Carmen. La modernización Administrativa en México. P. 19

su ámbito de competencia, afronte con gran efectividad las demandas y necesidades de los ciudadanos, organizando los servicios de acuerdo a las mismas, fácil y cercana a las necesidades de la ciudadanía y con una respuesta inmediata y sustantiva que beneficie a la organización y a la ciudadanía.³²

5. Políticas Públicas

La presencia de demandas de la ciudadanía hacia el gobierno ha dado lugar a la formulación e implementación y evaluación de las Políticas Públicas, mismas que requieren de una apreciación práctica de las decisiones y acciones que se toman en el marco de la autoridad competente, quien representa el agente iniciador de esta programación de actividades y la definición del tipo de exigencias sociales, es decir una medición exhaustiva de las operaciones a realizar para su medición, corrección o aprobación.

El concepto de las Políticas Públicas requiere de un análisis sistemático, partiendo de la conceptualización de un Sistema Político, en razón de que las demandas y exigencias representan un producto de este Sistema, definido por aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan, mediante la legitimidad de la autoridad y los valores de una sociedad. En este contexto el Sistema Político se puede apreciar como un conjunto conformado por elementos institucionales, de actores institucionalizados, de los valores de la ciudadanía, mismos que se encuentran en un proceso de interacción, destacando la pauta de que si se presenta una variación en el proceso antes señalado se afectaría a todos y cada uno de estos elementos.³³

Elementos importantes los representan, de acuerdo a la visión sistémica, a través de la cual se identifica como elementos esenciales para un mejor entendimiento el input y el output, los cuales se explican a continuación:³⁴

- a) los inputs representan una variedad de acontecimientos y circunstancias, estas entendidas como indicadores de demanda y apoyo.

³² Wissema, J.G. Dirección de Empresas Descentralizadas. P. 27

³³ Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas públicos y Agenda de Gobierno. p. 8

³⁴ Avalos Aguilar, Roberto. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Seminario de Administración Pública de Políticas.

- b) Los outputs, en cambio representan la organización de las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del sistema, es decir las decisiones y acciones emanadas desde la autoridad.

Al retomar los elementos, planteados en la definición del input, demandas y apoyos y output, decisiones y acciones, se percibe que se desenvuelven en un circuito de retroalimentación mediante un movimiento constante de todas y cada una de sus partes, y de los cuales se desprenden las Políticas Públicas, es decir, las acciones de gobierno que pretenden dar respuesta a las diversas demandas emanadas del medio y de las estrategias para afrontarlas. En este contexto, las Políticas Públicas deben abordar la perspectiva de consideración a través de un proceso decisonal, de lo que no se esta haciendo y de consideración pública, es decir, que emane del marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

La Política Pública, requiere de una serie de instrumentos para su elaboración, mismos que representan algunos de sus instrumentos de acción, y los cuales se señalan a continuación:

DIAGRAMA 6

Instrumento	Agente	Incide en:
Norma Jurídica	Estado Gobierno Administración Pública	Autorización, actuación y ejecución de las Políticas Públicas
Servicios de personal	Administración Pública Servidores Públicos	Elaboración y realización de las Políticas Públicas,
Recursos	Gobierno Administración Pública	Planificación y administración de los recursos
Persuasión	Gobierno Ciudadanía	Concertación y participación

La formulación de una Política Pública conlleva una serie de pasos a seguir, en razón de que por su naturaleza, representa una alternativa de publicitación de un proceso en la toma de decisiones orientada al bien común y del cual se deriva un análisis de los factores que inciden en el desarrollo vital de una Política, el cual integra el establecimiento de la Agenda Política, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento.³⁵

³⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas públicos y Agenda de Gobierno. p. 15. El autor expone que es dominante, en los estudios de política pública, considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollo y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en otros.

La Agenda Política representa un conjunto de demandas, ordenadas por objetos de su acción, en la que se incluyen aquellas que constituyen una problemática y se plantea la necesidad de formular una política para afrontarla; por lo que se retoman los planteamientos de lo que se ha decidido o lo que se ha de considerar para englobarlas en la Agenda y la acción subsecuente, es decir un proceso racional de evaluación y objetivos.

La necesidad de identificar las demandas presentes en el medio, precisa del apoyo de una definición de sus componentes, causas y consecuencias, así como la deliberación de las consideraciones para su consideración como políticas, y consecuentemente una previsión para hacer frente a la problemática actual, es decir la repercusión y beneficios que se tendrán a futuro una vez que se identificaron las causas actuales de las demandas.

Los factores presentes en la formulación de una Política Pública establece la necesidad de la elaboración de objetivos específicos en el corto, mediano y largo plazos, debido a que estos representan la posible orientación para una configuración en el presente y con efectos en las disposiciones a futuro, así como de las opciones que derivaran de la prioridad que se le otorgue a todas y cada una de las demandas, objeto de las Políticas Públicas.³⁶

La implementación de las Políticas Públicas, requiere de una acción recíproca Gobierno-Ciudadanía, y se vincula a la toma de decisiones de las autoridades, una vez que se definieron las acciones a seguir de acuerdo a la delimitación de las demandas que requieren de una acción inmediata por parte de las autoridades. La implementación, como tal, se debe de apoyar en una serie de alternativas de decisiones, con el propósito de identificar las diversas líneas de acción que se formulen para las Políticas Públicas, en el que la construcción de alternativas tales como a quién afecta, en dónde se presenta y la medición del impacto de su implementación representen el cumplimiento del ciclo de retroalimentación.

Es por ello que la consideración de los instrumentos de la Política Pública tales como los servicios del personal, de los recursos y de la persuasión representan un insumo

³⁶ Idem. p. 20-23

indispensable para una implementación idónea, en la que se retome el fundamento de que la interacción que se da entre Gobierno-Ciudadanía es de beneficio mutuo, esto considerando los indicadores inmersos en el input y el output de la autoridad hacia la sociedad.

La Política Pública requiere de una evaluación desde el proceso de formulación, implementación y ejecución de la misma, en razón de que esta aporta elementos de valor y de juicio, ya que desde la etapa de formulación se identifican sus componentes, sus alternativas de aplicación y la finalidad por la que fue considerada como política hacia la ciudadanía y la consideración por parte de la sociedad.

La evaluación retoma los elementos de la opinión, las iniciativas, el flujo de información, los recursos, la cooperación ciudadana, para dar cauce a la formulación de una Política Pública, en el marco de que representa publicitar el proceso de la toma de decisiones, orientadas a una racionalidad de integración e interacción de la acción gubernamental y de la participación ciudadana, procurando con ello una gobernabilidad bajo el esquema de pluralidad.

La determinación de lo que se tiene que evaluar se deriva de la especificación de los criterios a considerar, esto es definiendo anticipadamente los estándares e indicadores que habrán de aportar elementos de análisis de las políticas públicas, en relación a su alcance e impacto en la formulación y cumplimiento de los objetivos. En segunda instancia una proyección de políticas alternas que habrán de reorientar, en su caso, la obtención de resultados y las consecuencias originadas en la implementación de las Políticas Públicas.

Las proyecciones se deben establecer de acuerdo a la capacidad de respuesta, en el que se retomen los conceptos de consenso y, en su caso, de negociación para obtener el mejor resultado, por lo que es importante, considerar todas las soluciones posibles para poder contar con la decisión más idónea de acuerdo a los factores inmersos en el quehacer del gobierno y de la ciudadanía.

“Las decisiones importantes de política son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta quien elabora las políticas. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas”³⁷

El entendimiento de las Políticas Públicas, como las acciones de gobierno, el cual procura proporcionar las alternativas de cómo dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad, se enmarca en el cuestionamiento de qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y el efecto que produce en la sociedad, por ello la interacción Gobierno Sociedad, representa el insumo adecuado como parte de esa respuesta que se pretende a todas y cada una de las demandas que se derivan del medio en el que interactúan, y que se afrontan a través de un proceso decisional denominado Políticas Públicas.

³⁷ Suviracs, Johan. Análisis de Políticas Públicas. p. 20

Capítulo II

El Municipio en México

1. El Municipio en México en el siglo XXI

El municipio es un nivel del Estado Federal, que implica una figura político-administrativa, según la cual se establece en una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado. Cualquier definición hace referencia a su carácter de entidad político administrativa, de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los estados y cuyo gobierno es el Ayuntamiento, un órgano colegiado de elección popular directa, integrada por un presidente municipal, síndicos y regidores.¹ Así mismo se retoma como un elemento conceptual jurídico, en el que se define como una comunidad natural y un organismo descentralizado por región, un ente autárquico territorial, un nivel o ámbito de gobierno autónomo, con facultades para actuar y prestar bienes y servicios en su delimitación territorial.²

La conceptualización del Municipio tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en el Artículo 115 y en la Constitución de cada uno de los estados, a través de los cuales se establecen las facultades, atribuciones, derechos y obligaciones de los municipios, como una forma de organización territorial de cada uno de los Estados; el cual se encuentra supeditado a la normatividad Federal y a la Estatal, conservando el principio de autonomía para organizarse internamente, de igual manera el quehacer municipal se fundamenta en el Bando de Policía y Buen Gobierno.

“El Municipio se define como un organismo autónomo descentralizado por región, de elección popular, el cual cuenta con amplias facultades discrecionales para actuar en relación a su planeación territorial, así como un ente gestor de la prestación y suministro de bienes y servicios públicos”

El concepto establecido anteriormente, deriva de los elementos señalados en el Artículo 115 Constitucional, mismos que conllevan a las facultades y atribuciones que, como ente le han sido conferidas, describiéndose a continuación:

¹ Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). El Municipio mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional. p. 82

² Zicardi, Alicia. Municipio y Región. Pág. 12

- ❑ Como un ente autónomo que ostenta en su entorno una personalidad jurídica propia, sin tener vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del Estado.
- ❑ Un ente con facultades reglamentarias ejecutivas y judiciales.
- ❑ Un nivel de gobierno de elección popular.
- ❑ Un órgano de gobierno con patrimonio propio y libertad para administrar su Hacienda.
- ❑ Un órgano inmediato de la ciudadanía para la prestación de Bienes y Servicios

En México, el municipio desempeña un papel fundamental en el ámbito económico y político, determinado en gran medida por el papel de cada uno de los estados en el país, en cuanto a su dinamismo y de acuerdo a cuestiones políticas, económicas e históricas. Es decir existen municipios con características económicas, demográficas y políticas particulares, lo cual permite percibir una evolución de mayor exigencia, en la participación y en la toma de decisiones, en relación a los recursos, atribuciones y toma de decisiones, para la realización de su función en su ámbito de competencia.

“ ...el Municipio como la forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática el ejercicio total de la soberanía popular”³

En relación a lo anterior, el panorama municipal en nuestro país es complejo, ya que se presentan elementos esenciales para describir una variedad de formas de cómo se pueden gobernar los municipios de acuerdo a un proceso político, económico e histórico; definiendo a los municipios como organismos dinámicos y en constante actividad, con la finalidad de puntualizar su papel en la vida estatal y nacional, reflejando en forma directa la pluralidad política y las formas organizativas naturales de la población, surgidas sin más compromiso que mejorar el bienestar colectivo, es por ello que se definen actualmente dos variantes de municipios, en cuanto a su gobernabilidad:

- 1.- Municipios que se rigen por elección popular.
- 2.- Municipios que se rigen por usos y costumbres.

³ Idem. p. 11

Las reformas al Artículo 115 Constitucional y adaptadas a la Constitución de cada uno de las entidades federativas, se han originado por la exigencia y necesidad de participación activa de cada uno de los municipios, en las decisiones que atañen a la población en el país, las cuales han dado pauta a que la personalidad, facultades y atribuciones de esta entidad, deriven en una participación más activa y determinante en lo referente a los asuntos de su territorio.

“...las reformas y adiciones al artículo 115 de nuestra Carta Magna aprobadas por el H. Congreso de la Unión, han tenido como propósito fortalecer las capacidades institucionales de los Ayuntamientos, al reconocer la pluralidad que se da en el seno de éstos y con ello legitimar su acción de gobierno”⁴

Estas reformas han propiciado un cambio sustancial en la personalidad y facultades del Municipio, en razón de atenuar que dicho nivel de gobierno haya ampliado, de manera propositiva, su marco de actuación y de regulación, en razón de libertad política, libertad de administración y personalidad jurídica; es por ello que, por cuestiones de identificar un contexto actual, se describirán de manera concisa las reformas al Artículo 115 Constitucional, a efecto de identificar las tres etapas que ha presentado el municipio:

Fecha	Reforma
20 de agosto de 1928	Primera.- Nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las entidades
29 de abril de 1933	Segunda.- La no reelección inmediata para los miembros del Ayuntamiento
8 de enero de 1943	Tercera.- El periodo de gobernadores no deberá rebasar los 6 años
12 de febrero de 1947	Cuarta.- Instituyó el voto femenino para las elecciones municipales
17 de octubre de 1953	Quinta.- Derogó el contenido de la cuarta reforma, al establecerse en el Artículo 34 Constitucional el sufragio Universal ciudadano

⁴ Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). El Municipio mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional. p. 7

Fecha	Reforma
6 de febrero de 1976	Sexta.- Se adicionaron las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.
6 de diciembre de 1977	Séptima.- Se adicionó un último párrafo a la fracción tercera, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y en el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios de más de trescientos mil habitantes.
3 de febrero de 1983	Octava.- Reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de Consejos Municipales por las legislaturas locales; fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de servicios públicos y las participaciones federales básicamente: reiteró expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios; dejó a la legislatura la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios otorgando a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.
17 de marzo de 1987	Novena.- El Artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio. Lo relativo a las entidades pasó al artículo 116, quedando este referido integralmente al régimen interno de los estados. Plantea que las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se rijan por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución.

Fecha	Reforma
23 de diciembre de 1999	<p>Décima.-</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Se sustituye el término de administrar por gobernar, en razón del cometido del Ayuntamiento como órgano de gobierno. 2.- Integración básica del Ayuntamiento de manera enunciativa, más no limitativa, ya que se presentan algunas variantes en las constituciones de algunos estados. 3.- Integración de los Consejos Municipales. 4.- Establecer la normatividad municipal (Bandos de Policía y Buen Gobierno), de acuerdo a su objeto y alcance en materia de controversias locales, acuerdos, convenios, en vinculación con el Gobierno Estatal. 5.- Prestación de servicios públicos de manera enunciativa y no limitativa, adicionándose lo concerniente en materia de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y la Policía Preventiva Municipal. 6.- La no exención o subsidio de impuestos. 7.- Soberanía tributaria en materia de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras. 8.- Ejercicio en forma directa de los recursos que integran la hacienda municipal, sin embargo mediante la revisión y fiscalización del Gobierno Estatal. 9.- Participación directa en la formulación de Planes de Desarrollo Regional. 10.- El mando de la Policía Preventiva Municipal.

El Municipio se describe entonces como un organismo en constante cambio, el cual se ve orientado a una participación más activa en la vida del país, en la que las responsabilidades y las relaciones entre los actores han propiciado un cambio en la percepción del mismo, ya no sólo como una división territorial, sino como un órgano en constante cambio, el cual procura su adaptación, modificación y permanencia en la vida nacional, procurando que su acción se oriente a un fortalecimiento de los Estados y de la

Federación, a través de una participación permanente y de mayor exigencia en los asuntos de la vida nacional.

1.1 Auténtico Federalismo

El Auténtico Federalismo en México, como una alternativa de renovación de un Sistema Federal Mexicano, inmerso en una Reforma de Estado, parte de la premisa de aquella exigencia en el fortalecimiento de la soberanía y la unidad nacional, en la que las acciones que se realicen se den a través de la integración y cohesión mediante el principio de asociación de los tres niveles de gobierno, en la formulación de nuevos mecanismos para el reconocimiento del liderazgo estatal y municipal con la finalidad de consolidar el flujo de cooperación intergubernamental.

En relación a lo anterior, el Auténtico Federalismo parte de esa inquietud por considerar un conjunto de cambios en las relaciones político-institucional, hacendaría, administrativa, de desarrollo regional y municipal,⁵ orientándose a una vinculación inmediata de las relaciones entre la toma de decisiones y las necesidades, la participación social y el impulso democrático de la gestión pública en cada uno de sus niveles.

Lo anterior mediante mecanismos de distribución de poder del Estado, en el que se dé una gran corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno, encaminados a la implementación de políticas que aporten un fortalecimiento de los estados y de los municipios; estos como primera instancia de contacto con la sociedad, que promueva las facultades y atribuciones necesarias para poder realizar y llevar a cabo acciones en su ámbito de competencia sin la intervención directa de los gobiernos estatales y del gobierno Federal, pretendiendo una descentralización de facultades, funciones, responsabilidades, toma de decisiones y recursos públicos del ámbito federal y el estatal al municipal.

“La construcción de nuestro federalismo ha ocurrido a partir de esfuerzos aislados, estrategias divergentes y prácticas que se han limitado a resolver problemas cuyunturales”⁶

⁵ Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006. p. 32

⁶ Idem. p. 37

Así mismo pretende una participación ciudadana, con el fin de ampliar los vínculos con los tres niveles de gobierno, en cumplimiento de los fines establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, cuya dirección se orienta hacia la confrontación de los rezagos y contrastes sociales, para la consecución y el logro de objetivos y acciones, que apoyen una participación más democrática, equilibrada y justa, es decir, el federalismo se puede visualizar como una exigencia social y un compromiso de gobierno, mismo que debe procurar la búsqueda de la innovación política y social con base en la transformación de estructuras.

En este contexto, se pretende, con base en los principios de coordinación y cooperación, la rendición de cuentas y participación ciudadana en las acciones emprendidas en la planeación de corto, mediano y largo plazos, elaborando un diagnóstico estratégico en el que se delimiten objetivos y metas, y que se lleve a cabo un proceso de profesionalización de la función pública.

En este marco, para el logro y cumplimiento de las estrategias gubernamentales y la innovación, es necesaria la formulación de una Planeación Federalista, misma que se identifica como la etapa de consulta a los gobiernos locales y cuya finalidad se encamina a elaborar las líneas generales de las políticas del Auténtico Federalismo. Esta planeación se traduce en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el Programa Especial para un Auténtico Federalismo (PAF).

Por lo anterior, es importante citar, que la propuesta de la Reforma del Estado, se sustenta mediante tres procesos claves:⁷

- Reforma del Estado en su vertiente federalista. Se describe en la construcción de la ingeniería constitucional, legal y reglamentaria.
- Federalismo Hacendario. Se refiere a un proceso relacionado con el logro de los acuerdos necesarios para alcanzar la distribución equitativa y eficiente de los recursos públicos y potestades tributarias entre los tres ordenes de gobierno.
- Redes de políticas y coordinación intergubernamental. Se enfoca al proceso orientado a la creación de nuevas instituciones y mecanismos que permitan la coordinación de acciones, la articulación de

⁷ Idem. p. 46

esfuerzos, pero sobre todo el desarrollo de cada localidad y región en un marco de autonomía y respeto a la autonomía local.

En este contexto, el auténtico federalismo promueve la soberanía y participación democrática, la libertad e igualdad, la equidad, la solidaridad, entre otras, de acuerdo al estado de derecho y a la autonomía política de los gobierno locales principalmente.

2.- Tipología Municipal

La gran diversidad de características de los municipios en México, requieren de una herramienta conceptual y funcional para una identificación y clasificación de las inherentes, lo anterior con la finalidad de incrementar el conocimiento en torno al grado de dinamismo y de cambios que derivan en las modificaciones de todos y cada uno de los factores esenciales en la vida de un municipio.

Es por ello que en México se ha empleado por diversas instituciones la Tipología, misma que de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, la describe como “un estudio y clasificación de tipos que se práctica en diversas ciencias”, así mismo en el marco del estudio y la clasificación de los municipios se ha adherido el termino de municipal, mismo que enmarca lo relacionado a los municipios.

Diversos son los elementos que se han integrado al estudio de los municipios, tales como la economía, la población, la política y la cultura, entre otros, mismos que han aportado componentes de análisis para determinar que actualmente se presenta una clasificación de los municipios en:

- ✓ Metropolitano
- ✓ Urbano
- ✓ Semiurbano
- ✓ Rural.

Las vertientes se orientan a la aportación de elementos de análisis de tipo cualitativo y cuantitativo, así como los factores que se presentan en la región o entidad federativa de la cual forman parte los municipios. Es importante señalar que las aplicaciones de la Tipología Municipal son aceptadas por medios académicos y oficiales, pero los

indicadores que se utilizan son frecuentemente ponderados en forma aislada y en algunos casos, un indicador se toma como factor determinante.⁸

Uno de los elementos a considerar como notable, es la ubicación geográfica de los municipios, misma que determina actualmente su clasificación como metropolitano, urbano, semi urbano o rural. En este sentido cabe hacer mención que dentro de los municipios se presentan diferentes formas de asentamientos, mismos que van desde una ciudad hasta un poblado con poca cantidad de habitantes, es decir, un municipio presenta una gama de posibilidades geográficas que le dan forma a una diversidad de aspectos sociales, económicos, culturales y políticos, los cuales que se ven determinadas por su ubicación ya sea cerca de las grandes ciudades capitales, los puertos, las fronteras o en los centros de actividades económicas trascendentales en la vida del país.

En el sentido de la Tipología Municipal, la orientación, e identificación de las características e indicadores que dan forma a la clasificación de los municipios, puede ser en ciertos casos determinante; sin embargo, la clasificación de los municipios en las cuatro alternativas antes señaladas, se determinan por las actividades sustanciales en su territorio y en algunos casos por la cantidad poblacional que se concentra en su demarcación.⁹

Por lo anterior, se puede allegar a una aproximación de la finalidad de la tipología municipal, siempre y cuando se logren determinar aquellos indicadores sustanciales para una definición concreta, es decir, si se considera a un municipio como metropolitano, es preciso identificar que esté presenta características de un municipio urbano y en algunos casos de un municipio semiurbano o rural; sin embargo, por sus actividades económicas, el gasto, la inversión o su población, presentan grandes diferencias, aunque no determina en extremo para ser considerados como metropolitanos. Lo anterior se deriva, por citar un ejemplo, que los municipios se ubican en las zonas metropolitanas, las zonas urbanas y/o la zona rural, así mismo que dichos elementos de análisis se apliquen de igual manera a los municipios urbanos, semiurbanos y rurales, con el fin de determinar aquellas características que los determinan como tales.

⁸ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. p. 13

⁹ Ziccardi, Alicia. Municipio y Región. p. 14. El autor hace referencia a seis funciones básicas que deben cumplir los municipios para su distinción y diversidad.

Clasificación	Ubicación	Integración
Metropolitanos	Zona Metropolitana	Urbanas, Industriales, de servicios de comercio.
Urbanos	Zona Metropolitana Área Urbana	Urbanas, de servicios, de comercio.
Semi Urbanos	Zona Metropolitana Área Urbana Zona o área Rural	Semiurbana, dependencia de servicios
Rurales	Zona o área Rural	Rural y dependencia de servicios.

2.1 Municipios Metropolitanos.

El término Metropolitano, de acuerdo a la Real Academia Española es amplio, y deriva del término de Metròpoli; que hace referencia a aquellas ciudades “conurbadas” que conforman vecindad a una ciudad central (o capital), es decir perteneciente o relativo al conjunto urbano formado por una ciudad y sus suburbios y que representan un gran polo de atracción poblacional.

Partiendo de los elementos anteriormente expuestos sobre el Municipio y la acepción de Metropolitano, se afirma que los Municipios Metropolitanos son aquellos que por su ubicación geográfica, en una Zona denominada como Metropolitana, o aquellos que por concentrar una Ciudad Central, presentan características poblacionales, actividades económicas y políticas de gran impacto en la región, mismas que en gran medida se ven influenciadas por las actividades y características de la conurbación de la que forman parte. Sin embargo, es preciso señalar que la clasificación de Zona Metropolitana es meramente geográfica, y que se percibe como aquella conurbación de ciudades que engloba Municipios Metropolitanos, Urbanos y Semi Urbanos, mismos que como ya se señaló anteriormente, se distinguen por la cantidad de actividades productivas, comerciales y de servicios, los cuales presentan grandes diferencias en relación a un Municipio netamente Metropolitano.¹⁰

¹⁰ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. p. 25

Ubicación	Municipios Metropolitanos
Zona Metropolitana del Valle de México	Cuautitlán Izcalli Ecatepec de Morelos Naucalpan de Juárez Nezahualcóyotl Tlalnepantla de Baz
Municipios Integrados por Ciudades Centrales	Guadalajara Monterrey Tijuana

Es por ello que a continuación se elabora un análisis de las características, que pueden presentar los Municipios denominados como Metropolitanos: ¹¹

- a. Conformación. Las características de conformación de los Municipios Metropolitanos presentan una gran heterogeneidad, en razón de que en su demarcación presentan características propias de integración y en cierta proporción características de los Municipios Urbanos, Semiurbanos y rurales; por otra parte, estas características de conformación se han visto modificadas por el vertiginoso crecimiento que presentan estos municipios, derivado de su constante vinculación activa de la zona en la que se ven inmersos.
- b. Población. La característica demográfica de los Municipios Metropolitanos se enmarca en un crecimiento acelerado, en razón de que representan un polo de atracción poblacional considerable, que en gran proporción se determina por la cercanía de la ciudad central a la que se vinculan estos municipios.

El crecimiento poblacional ha detonado en que las características de planificación poblacional (empleo, servicios, educación, urbanización, entre otros) se vean rebasadas por este incremento de habitantes, que en cierta proporción provienen de aquellos Municipios Semiurbanos o Rurales en los que la población emigra por

¹¹ Los elementos que se proponen en el desarrollo de las características de los municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales se desprenden del análisis del contenido de los textos de La Administración Estatal y Municipal en México y del Manual Básico para la Administración Municipal.

falta de oportunidades o en medida por el crecimiento natural de población presente en estos municipios.

Por otra parte el contingente poblacional que se deriva de estos municipios hacia las actividades económicas, representa un insumo importante en la vida económica de la Región, misma que se ve regulada, recíprocamente por un constante movimiento de población de estos Municipios hacia la Ciudad Central o de la Ciudad Central hacia estos Municipios.

- c. Actividades Económicas y de Servicios. El dinamismo en el que se ven inmersos los Municipios Metropolitanos, ha derivado en gran medida de las actividades económicas y por otro lado de los servicios que se desarrollan en su territorio.

En estos Municipios las actividades económicas se describen como industriales, de agricultura, de autosustento y de comercio, lo anterior en el sentido de que muchas de las actividades se concentran en su territorio, por cuestiones ya sea estratégicas de proximidad con la ciudad central, por cuestiones regionales, ya que representan el paso de la ciudad hacia diferentes puntos del país, o por el contingente poblacional con el que se cuenta para sus actividades de producción.

La prestación de servicios básicos de salud, educación, vivienda, comunicación, entre otros, derivan de la necesidad de un equipamiento necesario, principalmente por el crecimiento poblacional y a las diversidad de actividades económicas, con la finalidad de promover en su territorio un acercamiento de aquellos servicios básicos, destinándose una cantidad considerable de su presupuesto para su conservación y renovación.

Así se deduce que los Municipios Metropolitanos son aquellos que se ubican geográficamente en una Zona Metropolitana, próxima a una Ciudad Central y que presentan una gran concentración poblacional, conformados por Localidades Mixtas: Ciudad (es), Villa (s), Pueblo (s) y Ranchería (s), así mismo ordenados por una Cabecera Municipal, Delegaciones, Sub Delegaciones y Colonias; presentan actividades económicas y de servicios de impacto en su territorio y en la Zona, caracterizándose por

un vertiginoso dinamismo con la Ciudad Central próxima, mismos que se ven regulados por un contingente poblacional en las actividades económicas de manera recíproca.

2.2 Municipios Urbanos

La ordenación de todos y cada uno de los Municipios, presenta una característica en común que nos permite analizar la medida en que el concepto de Urbano se aplique a aquellos municipios que por su ubicación geográfica, determinen un impacto diferente al de los Municipios Metropolitanos y que en cierta medida influyen a aquellos Municipios Semiurbanos y Rurales a experimentar un cambio derivado de su proximidad con un área urbana o la zona metropolitana de la que forma parte.

El Municipio Urbano, partiendo de su ubicación geográfica, enmarca a aquellas divisiones territoriales que se ubican en una Zona Metropolitana y en regiones importantes en los estados, en donde se presentan actividades económicas diversas y especializadas; estos municipios se conforman, al igual que los Municipios Metropolitanos, por Localidades Mixtas: Ciudad (es), Villa (s), Pueblo (s) y Ranchería (s), así mismo ordenados por una Cabecera Municipal, Delegaciones, Sub Delegaciones y Colonias, de igual manera abarca antiguos núcleos integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político administrativas que les correspondían. La característica socioeconómica de estos municipios se ve regulada por el dinamismo que se presenta en su región, a diferencia de los municipios metropolitanos que se determina por su vinculación con la ciudad central, así mismo cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamientos, de cobertura estatal y municipal, y que se pueden identificar de acuerdo a los siguientes rubros:

Rubro	Ejemplo
Municipios con proximidad a una Ciudad Central	Municipios ubicados en Zona Metropolitana del Valle de México, Guadalajara o Monterrey
Municipios integrados por las Capitales de los Estados	Municipio de Toluca
Municipios integrados por Ciudades Principales	Municipio de Torreón
Municipios integrados por Puertos de Altura y Cabotaje	Municipio de Veracruz
Municipios integrados por Ciudades Fronterizas	Municipio de Ciudad Juárez
Municipios con actividad turística	Municipio de Acapulco
Municipios con actividades industriales	Municipio de León

- a. Conformación. Las características de conformación de los Municipios Urbanos presentan, además de uno o varios polos urbanos, características de municipios semiurbanos y rurales, por lo que se determina que los Municipios Urbanos, a diferencia de los Metropolitanos, presentan un grado mayor de heterogeneidad, lo anterior derivado de todas y cada una de las actividades y de un proceso histórico.
- b. Población. Los Municipios Urbanos presentan un grado de concentración población elevado, aunque no proporcional en cada uno de los municipios, así como un polo de atracción poblacional en la Región de la que forma parte, lo anterior derivado del impacto que presentan este tipo de Municipios y la influencia de crecimiento poblacional de los mismos y de otros municipios próximos, debido a las actividades que se realizan en sus territorios, tal es el caso, por citar un ejemplo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, en la que el Municipio de Toluca, sede de la Ciudad del mismo nombre, ha experimentado un crecimiento poblacional y económico, el cual se ha diversificado a los municipios de Metepec y Lerma, mismos que han experimentado un crecimiento debido al dinamismo de la Ciudad Principal, Toluca. Este caso se presenta este caso en algunos municipios próximos a la Zonas Metropolitana de México, Guadalajara, Monterrey y Tijuana.
- c. Actividades Económicas y de Servicios. El dinamismo en las actividades económicas de los Municipios Urbanos se caracterizan por una gran diversidad económica, orientada principalmente a la proporción de servicios, actividades de comercio, de servicios o industriales, en ese orden respectivamente, en razón de la especialización de cada de los Municipios en una actividad. Es importante señalar que los Municipios Urbanos, ubicados dentro de una Zona Metropolitana, se ven influenciados por las actividades de una Ciudad Central, y en cierta medida sus actividades se ven condicionadas a su proximidad con los Municipios Metropolitanos.

La mayor parte de los Municipios Urbanos proporcionan servicios básicos con influencia en su territorio y en la Región, sin embargo en la mayoría se presenta una gran dependencia de los servicios por un centralismo y concentración en aquellos municipios sedes de las capitales y de los municipios de importancia en una región.

Se distingue de los municipios metropolitanos, por que se definen a partir del núcleo principal, y gracias a los recursos de la sociedad industrial, se inducen a la rápida urbanización de las áreas que los integran.

Es por ello que el Municipio Urbano es aquella división territorial en la que se asientan ciudades principales, conformados además por polos de actividad económica diversa y especializada, en los que sus actividades se ven reguladas por los mismos municipios y con una influencia e impacto en otros municipios con una tipología similar o diferente, de igual manera en el caso de los Municipios Urbanos, ubicados en una Zona Metropolitana a una Ciudad Central, estos se ven inmersos en el dinamismo del centro, por lo que su influencia en una región, se determinan por su vinculación con la ciudad central o el municipio metropolitano.

2.3 Municipios Semiurbanos

Los municipios próximos a un Municipio Metropolitano o Urbano y ubicados en la demarcación de una Zona Metropolitana o próximos a una Ciudad Principal presentan características de transición en las que sus actividades se centran dentro de la clasificación del Sector Primario y algunas actividades industriales y de servicios medianos y de turismo.

La conformación de un Municipio Semiurbano es menos compleja que los Municipios descritos anteriormente, sin embargo, en ese proceso de transición, se orienta a un crecimiento poblacional y de actividades, derivado de su vinculación con los Metropolitanos y Urbanos, se integra por una localidad mixta, no tan extensa, integrada por una Ciudad pequeña, con tendencia a crecer, Villa (s), Pueblo (s) y Ranchería (s), así mismo ordenados por una Cabecera Municipal, Delegaciones, Sub Delegaciones y Colonias. En relación a sus actividades económicas estas se ven condicionadas a las actividades de los Municipios con actividades sustanciales, próximos a su demarcación y en los que dichas actividades se desarrollan en dichos municipios.

- a. Conformación. Las características de conformación de los Municipios Semiurbanos presentan diversas variantes en cuanto a la ordenación de sus localidades, mismas que se ven inmersas en un proceso de transición, en la que gradualmente se van presentando cambios sustanciales en la integración de sus comunidades, sin embargo este crecimiento se ve afectado por la falta de planificación y por crecimiento vertiginosos de la Zona Metropolitana o del área urbana, que en gran medida determina la conformación de estos Municipios.
- b. Población. La característica poblacional de este municipio se distingue por un crecimiento medio de la población, originado por la migración de la población de la Zona Rural o por parte de la población de la Zona Metropolitana o del área urbana, procurando un lugar alejado de las grandes metrópolis, sin embargo, este movimiento poblacional, ha afectado el entorno de los Municipios Semiurbanos, los cuales no cuentan con la infraestructura necesaria para el equipamiento y prestación de servicios a una población creciente y demandante.
- c. Actividades Económicas y de Servicios. Las actividades económicas de los Municipios Semiurbanos, se orientan a la pequeña industria, actividades agrícolas, de comercio, pesca, entre otras, las cuales representan actividades de subsistencia para esas comunidades, en razón de que no existe una actividad importante que permita a su población permanecer en su demarcación, lo que origina que un contingente considerable de población económicamente activa se desplace a los Municipios Metropolitanos, Urbanos o a las Ciudades centrales.

En la medida de expansión de las ciudades los Municipios Semiurbanos, estos podrían representar una opción de expansión de las actividades centralizadas en unos cuantos municipios, sin embargo, la infraestructura de servicios es mínima, por lo que la necesidad de equipamiento para los bienes y servicios se vuelve una acción inminente.

El Municipio Semiurbano es aquella división territorial, ubicada en la proximidad de una Zona Metropolitana o área urbana, en la que se presenta un proceso de transición de lo urbano a lo rural y en la que su población y actividades se ven vinculadas a los municipios o ciudades con actividades y servicios indispensables. Su crecimiento se condiciona a lo

que en ellos se promueva y a las necesidades que solo le son inherentes a estos municipios, es decir, los Municipios Semiurbanos se distinguen por un proceso de cambio en sus actividades y en su población, la cual se conforma por una heterogeneidad derivada de su constante vinculación con otros Municipios.

2.4 Municipios Rurales

La distribución de la población en México, presenta un cuadro extremadamente heterogéneo, en principio por la atracción poblacional hacia los polos económicos ubicados principalmente en las Ciudades Centrales, Ciudades Principales y Regiones económicas, sin embargo existen una gran cantidad de municipios distribuidos en el país con características similares entre ellos y en los que las actividades económicas y conformación se ven reflejadas por un proceso de atraso y que en cierta proporción ha diezmado la población de los Municipios denominados Rurales.

Los Municipios Rurales se ubican a lo largo y ancho de país, y en todos los tipos de suelo y clima, constituyendo la mayor cantidad de los cuatros tipos de municipios, los cuales se ven caracterizados por una actividad económica nula y centrados principalmente en las actividades del sector primario de subsistencia. Estos Municipios, presentan un atraso o carencia de los servicios de salud, educación, vivienda e infraestructura de medios de comunicación. Se integran por una cantidad de localidades aisladas en su propio territorio. Así la falta de oportunidades y de desarrollo en estos municipios ha propiciado que sean estos los que aporten la mayor cantidad de población económicamente activa que migre a las ciudades o a los Estados Unidos, hacinándose y padeciendo de los embates que se presentan en estos lugares.

Este tipo de municipios se integran de manera menos compleja por una Villa (s), en su caso, Pueblo (s) y Ranchería (s), así mismo se ordenan por una Cabecera Municipal, Delegaciones, Sub Delegaciones y Colonias.

- a. Conformación. Las características de conformación de los Municipios Rurales se distingue por una distribución irregular y alejada de la población, que por tradición se mantienen en ciertos lugares, no presentando el proceso de transición de los municipios Semiurbanos, en los que gradualmente se van manifestando cambios sustanciales en la integración de sus comunidades.
- b. Población. La característica poblacional de este municipio se distingue por un crecimiento natural alto, en contrapartida con un elevado nivel de migración que se presenta por falta de actividades en estos Municipios.
- c. Actividades Económicas y de Servicios. Las actividades económicas de los Municipios Rurales se orientan a la agricultura y ganadería de subsistencia, actividades artesanales, pesca y minería, aunado a ello la infraestructura y servicios básicos presenta un gran rezago o en el peor de los casos una existencia casi nula.

El Municipio Rural representa aquella división territorial, caracterizada por una cantidad de población menor a los 5,000 habitantes distribuidos en pequeñas comunidades y los cuales presentan actividades de subsistencia, así mismo sus servicios e infraestructura es mínima

3.- Gobierno Participativo

En el marco de ideas del municipio en nuestros días, se ha dado origen a un concepto sustancial de un Gobierno Participativo, enfocado a la contribución para formular una política integral de participación e inclusión de todos y cada uno de los actores, recursos, intereses y con apego al marco institucional inmerso, anteponiéndose como un eje fundamental a los intereses particulares y orientándose a las prioridades y el objeto general por parte de los grupos que se incluyen mutuamente, mediante una oportunidad de participación, que por derecho les pertenece.¹²

Los elementos a considerar para la delimitación de una definición de Gobierno Participativo, encuentran su origen en la identificación de cinco prioridades con su

¹² Navarro, J. Clemente. El sesgo participativo, Malaga, Esp. p. 13

respectivo objeto, mismos que se ven inmersos en una acción integral y con impacto sustancial en la dirección que se pretende dar a esta instancia de corresponsabilidad y cooperación, a fin de legitimar el acceso al poder y de los recursos y bienes de un gobierno local:

Prioridades	Objeto
1.- Integración de grupos	Aprendizaje en la oferta de oportunidades
2.- Orientación de acciones	Conjunción de intereses y demandas
3.- Estrategias de participación	Mecanismos de participación
4.- Legitimidad	Representación de intereses, influencia y confianza
5.- Continuidad	Identificación

El Gobierno Participativo en el municipio tiene su punto de partida en la identificación inicial de la población hacia este nivel de gobierno, en razón de que representa la primera instancia de contacto, y en el que se delimitan todas y cada una de las oportunidades de intervención de los grupos y/o asociaciones, en el proceso de la toma de decisiones; mediante la formulación de las líneas de acceso y ofertas de participación para la conformación e integración de la demanda política, en este sentido, encauzada a la elección de aquellos grupos y representantes que desempeñarán el cargo y las funciones que le serán concebidas para un periodo determinado, a través de los cuales, los intereses, inmersos en la demanda política, se canalicen de acuerdo a la inclusión a la que se refiere la alternativa de participación y de la que formó parte inicialmente; orientando las acciones a seguir mediante políticas públicas.

El acceso a la finalidad de la elección de representantes y de aquellos que formaron parte de tal actividad, encuentran un punto en el que la corresponsabilidad para la ejecución de todas y cada una de las disposiciones a las que se someterán es de labor mutua, es decir, la participación es y se dará durante todo el periodo de una gestión. Lo anterior con la finalidad de promover desde un inicio la continuidad en la función, objeto esencial de la participación y de la gama de intereses comunes, así como la alternativa de promoción y difusión de las actividades.

3.1 El Ayuntamiento

Partiendo de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ayuntamiento se enuncia como un órgano de gobierno municipal, un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular y cuyas funciones, las que por derecho le corresponden y las que le fueron conferidas, se orientan a la administración municipal y representación de la comunidad, es por ello que se enmarca en este contexto, el concepto de un gobierno local, integrado por un cuerpo colegiado de representación popular en esta instancia de contacto con la sociedad.¹³

La formulación de una acepción de la figura del Ayuntamiento, como un órgano colegiado de elección popular y proporcional, requiere inicialmente la identificación de las características inherentes al mismo, así como de las atribuciones, facultades y obligaciones que por derecho le competen, las cuales se exponen a continuación:¹⁴

- a. El Ayuntamiento es un sujeto de derecho público que cuenta con personalidad jurídica para todos los efectos legales, es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones y tiene libertad para administrar libremente sus bienes y su hacienda. Lo anterior en el marco de cumplimiento de lo que las leyes federales, estatales y locales determinen.
- b. Representa la acción de cada uno de los municipios, los cuales son determinados con base en la elección de todos y cada uno de los ciudadanos que conforman la población de la localidad, así mismo por derecho al Municipio se le confieren las facultades de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles, así como la prestación y proporción de servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades federales y estatales.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115

¹⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Art. 16

- c. El Ayuntamiento se encuentra conformado por miembros que representan a las autoridades municipales, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus funciones. Tienen esa categoría de autoridad con fundamento en que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, por lo que son representantes populares responsables del gobierno de la localidad.

Por otra parte es importante señalar que la actuación de cada uno de los Ayuntamientos se ve regulada por el marco normativo vigente y aplicable a esta instancia, sin embargo, se considera que su estructura política, jurídica y administrativa, varía de acuerdo a la Legislación Local de la jurisdicción de la que forma parte.

El Ayuntamiento representa aquella instancia de gestión, a través de la cual el Municipio reconoce que es un sujeto de derechos y obligaciones en el ámbito de la planificación, administración de todos y cada uno de sus recursos y en la colaboración en un entorno interno y externo, por otra parte, es aquí donde se identifica que representa la primera instancia de contacto de un gobierno local con la ciudadanía, la cual determina a él o los representantes (Presidente Municipal, Síndicos y Regidores) que lo conformarán para el ejercicio del poder municipal.

El Ayuntamiento se encuentra reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Estatales y en las Leyes Orgánicas Municipales de los estados. Esta normatividad origina que las características municipales varíen de un estado a otro, por lo que la integración del ayuntamiento es diferente, y se fundamenta en el principio de proporcionalidad de representación popular.

3.1.1 Integración del Ayuntamiento

De acuerdo a lo establecido en la normatividad aplicable a un Municipio, la integración de las autoridades que representarán a este órgano de gobierno se determinarán por elección popular y de manera proporcional, mismos que durarán en su cargo por un periodo de tres años, sin derecho a la reelección inmediata, y de los cuales se detallan a continuación la cantidad y denominación de las autoridades del Ayuntamiento:¹⁵

¹⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Art. 15, 31 y 48-63.

1. El Presidente Municipal es la figura de representación política del municipio y sobre el cual se delega la autoridad conferida por la ciudadanía, orientándose a la ejecución, planificación, vigilancia, supervisión, promoción y cumplimiento, entre otras, de las atribuciones que le son conferidas a través del marco normativo vigente y de las determinaciones que emanen del Ayuntamiento.

2. Los Regidores se definen como los representantes de la comunidad en el Ayuntamiento, a través de la promoción y apoyo en la participación de la ciudadanía en lo concerniente al apoyo al titular del municipio y los asuntos del Ayuntamiento a través de la conformación de Comisiones específicas.
 - a. Se presentan dos tipos de Regidores: de mayoría relativa y de representación popular

3. Los Síndicos representan aquellos agentes en la defensa y promoción de los derechos e intereses del Ayuntamiento, orientándose a una procuración de regulación en el marco de las acciones del municipio, concernientes a lo administrativo, lo judicial y la regulación entre las autoridades del Municipio y la ciudadanía.
 - a. Se presentan dos tipos de Síndicos: de mayoría relativa y de representación popular

4. En apoyo a las actividades concernientes al Ayuntamiento, se pueden determinar aquellas autoridades ciudadanas, que asuman el rol de representantes políticos y administrativos, mismos que se delimitan a su jurisdicción en el cumplimiento de lo establecido en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, denominándose Autoridades Auxiliares Municipales, conformadas por: Delegados, Subdelegados, jefes de sector o sección y jefes de manzana.

3.1.2 El Cabildo Municipal

La definición de los representantes de los integrantes del Ayuntamiento a través de la elección popular, se consolidará en la medida en que los mismos concreten y efectúen una o más reuniones de carácter público o privado, de acuerdo a los asuntos que le son concernientes al Ayuntamiento, a este tipo de reuniones de los representantes del Ayuntamiento se les denominan las Sesiones de Cabildo Municipal.

El Cabildo Municipal representa la convergencia de todas y cada una de las autoridades y de los asuntos de observancia y atención por parte de los mismos, que presenten el grado de deliberación y discusión para la consecución de una determinación esencial en la vida del Municipio, tales como la planificación, las políticas y programas del gobierno, formalizando de esta manera el ejercicio de la función pública.

El Presidente Municipal es el encargado de presidir dichas sesiones, mismas que se caracterizan de acuerdo al asunto que le compete:

- a. Ordinarias. La atención de asuntos comunes inherentes al gobierno municipal
- b. Extraordinarias. La atención de asuntos específicos
- c. Solemnes. Para la difusión de los resultados del gobierno
- d. Por visitas de otros representantes públicos

3.1.3. Comisiones Municipales

En el marco de las responsabilidades de las autoridades municipales, la conformación de una o varias Comisiones integradas por los regidores o síndicos, representando aquella alternativa de delegación de funciones y vigilancia en el cumplimiento de todos y cada uno de los asuntos de interés municipal.¹⁶

El Presidente Municipal pone a consideración del Cabildo la conformación de dichas Comisiones, las cuales reciben la encomienda y se orientan a la atención y solución de los asuntos específicos por las que fueron constituidas ya sea de manera permanente o transitoria.

¹⁶ Idem. Art. 64

En el marco de las Comisiones denominadas como Permanentes, es decir de carácter esencial en atención de asuntos de interés público, se atienden los asuntos relacionados a la seguridad pública, protección civil, planificación, hacienda, servicios públicos básicos e infraestructura, mismas que representan en cierta proporción, la esencia misma de la acción del gobierno, el cual delega sus funciones para un cumplimiento de todas y cada de las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Por otra parte las Comisiones Temporales se caracterizan por una conformación transitoria, ya que su función se sustenta en la atención de asuntos eventuales pero concernientes al Municipio y que requieran una acción de pronta solución.

La función de todas y cada una de las Comisiones se orientan a la atención de todos y cada de los asuntos que requieran su intervención, y de los cuales las autoridades municipales formularon la esencia de su integración, por lo anterior se determina que su acción se ve delimitada por la especificación del o los asuntos que le son delegados.

4. Gobierno Realizador

“La política Pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso de serie compleja de decisiones en las que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales”¹⁷

Lo complejo de la toma de decisiones en las que se ve inmerso el Gobierno municipal al inicio y en el transcurso de su gestión, determina el sentido que se pretende dar a la formulación de las acciones a realizar por parte de las instancias gubernamentales, con apego a las decisiones formuladas y a los resultados que se establecen al inicio de la planificación de todas y cada una de dichas acciones; en contraparte es preciso que se identifiquen las restricciones presentes en todo el proceso de gestión y las medidas de atención necesarias, a efecto de conciliar acciones de solución a los problemas, a las exigencias sociales, a las demandas y ofertas, a los conflictos y arbitrajes, entre otras, las cuales reflejan la facultad de saber negociar en todas y cada una de las instancias inherentes a la acción gubernamental.

La acción gubernamental inicia en el momento en el que planifica la atención de todos y cada uno de los asuntos concernientes a su gestión, retomando acciones de deliberación

¹⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, p. 8

e intervención, en cuestiones que requieren de su atención y en cierta medida establece un compromiso, aplicando medidas de concertación entre los actores inmersos en los asuntos.¹⁸

Acción		
Aprendizaje	Corrección	Continuidad
Compromiso		
Fijación de la Agenda	Análisis de cuestiones	Implementación Evaluación Terminación

La determinación de las prioridades se encamina a la reducción de la regulación e intervención en asuntos que requieren de una acción más directa por parte de las instancias gubernamentales con la ciudadanía, representando la iniciativa para la definición de la aceptación y reconocimiento de los grupos que intervendrán:

- a) Grupos de identificación: los directamente afectados por el problema o involucrados en una cuestión.
- b) Grupos de atención: los que se interesan en el problema
- c) Público atento: Sectores que les interesa estar informados de los sucesos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad
- d) Público en general: la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio.

Por lo anterior un Gobierno Realizador se determinará en la medida en que las acciones se consoliden a través de una orientación a la continuidad, sustentada en el compromiso, en la conclusión y cumplimiento de los asuntos clasificados como precisos y esenciales.

4.1 Administración Municipal

El conjunto de normas y acciones de los Municipios se ve representado por aquella instancia de relación entre el Gobierno y la ciudadanía, procurando con ello la conciliación de intereses públicos y privados, representado aquella instancia de ejecución de todas y cada una de las disposiciones para el cumplimiento de los objetivos y metas planteados por el Ayuntamiento, es por ello que la Administración Municipal, representa esa instancia

¹⁸ Idem. p. 51

de aplicación, ejecución, regulación, supervisión y acción de la o las encomiendas que se tienen para con la ciudadanía y con el propio municipio por parte del Gobierno Municipal.

19

La Administración Municipal, representa la conjunción de todos y cada de los principios de acción que presenta el municipio, para lo cual este designa a todos y cada una de las unidades sobre las que se regulará dicha acción, a través de la conformación de un organismo dotado de facultades y recursos, capaz de hacer frente a las exigencias emanadas desde la comunidad. Es por ello que la Administración Municipal se conforma por un conjunto de dependencias y unidades con una función específica y sustantiva.

Las unidades que integran a dicho organismos se ven determinadas en función de la exigencia, de la necesidad de proporcionar bienes y servicios, y de las cuales se subdividen entre otras las de gestión, planificación y ejecución de las determinaciones emanadas por las necesidades que le provee el medio, mismo que determina la dimensión y su capacidad.

5. Actualidad de la Reforma Municipal

El concepto de Reforma Municipal atañe a aquellas interpretaciones en las que se sustentó la idea del fomento y seguimiento de una cultura municipal, amplificando el impulso de la consolidación del municipio. Como respuesta, en 1982 el Gobierno Federal a través de su titular el C. Presidente Miguel de la Madrid, la enmarca como un movimiento social, promotor e impulsor de la idea de una Reforma Municipal, sustentada en la vertiente del municipio como célula básica del federalismo.²⁰

La Reforma Municipal, pretendía en ese momento, la dotación a las comunidades de instrumentos políticos, administrativos y económicos para la gobernabilidad, organización y dirección de las fuerzas potencializadoras del municipio, con la finalidad de que sea el mismo municipio el agente promotor de un desarrollo integral en cada una de las comunidades que integran esta división territorial.

¹⁹ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. p. 36

²⁰ Centro Nacional de Estudios Municipales. (CEDEMUN). Enciclopedia de los Municipios.

Actualmente el municipio presenta un proceso de avance en la descentralización y consolidación del ámbito municipal, como consecuencia de las acciones que se han derivado de las reformas aplicadas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ampliando las facultades de planeación regional, reglamentarias, hacendarías y de desarrollo urbano; no obstante, la continuidad de los funcionarios y personal administrativo, representa uno de los principales asuntos de vigilancia por parte del gobierno federal y estatal, en razón, de la aplicación y continuidad de estas facultades por el gobierno municipal en función y el periodo que comprende dicha gestión.

Por otra parte la gran diversidad municipal que se presenta en el país, personifica un contraste de condiciones sociales, políticas y culturales, para asumir de manera idónea las competencias que otorga la Constitución Política.

Es por ello que los retos a considerar, en lo concerniente al ámbito municipal, encuentran su convergencia en el apoyo a la descentralización política, a través de un impulso entre las relaciones intergubernamentales mediante operaciones de cooperación, coordinación, subsidiariedad y solidaridad, así como la democratización de la gestión pública, con el propósito de promover la participación social en las estrategias y acciones emanadas por el municipio, a fin de consolidar al nivel federal y estatal desde su base principal.²¹

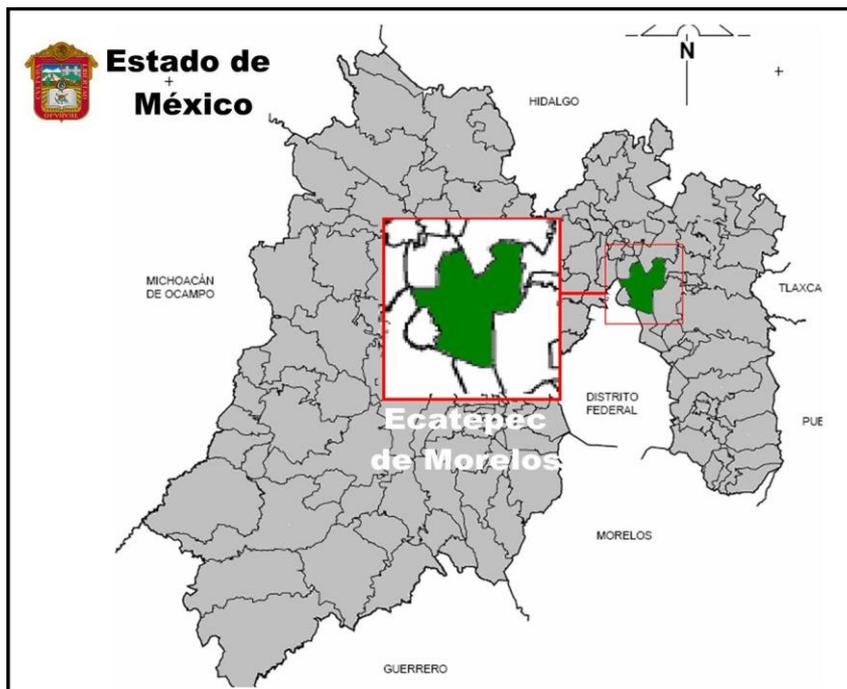
²¹ Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006. p. 37. Referente a los retos del Auténtico Federalismo.

CAPITULO III

El Municipio Metropolitano de Ecatepec de Morelos

1. Municipio de Ecatepec de Morelos

El Municipio Metropolitano de Ecatepec de Morelos presenta una gama de situaciones, hechos y acontecimientos que lo han llevado a constituir una localidad versátil, de importancia y sobre todo de presencia en el Estado de México, en razón de que en este municipio se concentra una gran variedad de factores socioeconómicos, políticos, territoriales y ambientales, que han dado forma, en los últimos 20 años, al municipio más poblado del Estado de México, del País y de América Latina, de igual manera representa el acceso del Distrito Federal con la Región Noreste de la República Mexicana.¹



Representa a un municipio con grandes retos y perspectivas a futuro tanto por su concentración poblacional, las actividades económicas que en él se desarrollan y principalmente por representar un papel de interrelación en el Área Metropolitana del Valle de México. Así mismo en esa versatilidad de constituirse como un municipio industrial, receptor y emisor de un contingente poblacional en la dinámica del Estado de México y del Distrito Federal, y principalmente identificarse como un municipio con características propias que le den sentido y orientación a futuro. Lo anterior con apego a que el mismo,

¹ Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) Enciclopedia de los Municipios/ Estado de México. La información geográfica descrita en el presente capítulo se obtuvo de este documento.

representa un polo concentrador de servicios regionales, de acceso y traslado a diversos destinos.

Las alternativas de comunicación representan uno de los factores esenciales para la consecución de tal dinamismo, contando el municipio con una gama de opciones de traslado y acceso, no obstante que una planeación inadecuada, actualmente se traduzca en grandes problemas viales que afectan no sólo al municipio sino a los municipios aledaños.

Ecatepec se sintetiza en una gama de diversificación poblacional, y de actividades económicas, de una población demandante de participación y cuya decisión ha marcado el rumbo político de este municipio, el cual se ha visto inmerso en un proceso de alternancia política en los últimos nueve años, permitiendo con ello conocer diferentes visiones que le permitan encaminarse a su inmersión en una vida futura en el Estado de México y en el País.

Por lo tanto, el reto del municipio es resolver todo lo que se derive de su crecimiento poblacional y las exigencias en lo social, en lo económico y en lo político.

1.1 Situación Geográfica

Ubicado en la parte Noroeste del Valle de México y perteneciente a la región Nororiente del Valle Cuautitlán–Texcoco, así mismo integrado como parte del Área Metropolitana de la Ciudad de México, cuenta con una extensión territorial de 186 km², y una altura promedio de 2,250 metros sobre el nivel del mar, colinda al norte con los municipios de Jaltenco y Tecámac; al poniente con los municipios de Coacalco y Tlalnepantla; al Sur con Cd. Nezahualcoyotl y la Delegación Gustavo A. Madero (perteneciente al Distrito Federal) y al oriente con los municipios de Atenco, Texcoco y Acolman.



Fuente: Monografía municipal de Ecatepec de Morelos 1998.

El territorio de este municipio se encuentra asentado sobre dos formaciones geológicas que lo dividen en sentido oriente-poniente. La primera ubicada en la sección suroeste denominada Sierra de Guadalupe, presenta rocas resistentes de alta capacidad de carga. La segunda denominada zona sureste, formada por rocas sedimentarias salinas con escasa cohesión entre sus partículas. Finalmente los suelos son de mediana estabilidad y pueden ser ocupados por asentamientos humanos con algunas restricciones. Por otra parte el resto del territorio es en general plano, propicio para la vegetación secundaria y matorral.

El clima predominante en el municipio es templado con temperatura media anual de 14.9°C. La precipitación pluvial promedio anual es de 600 milímetros con un período de lluvia que inicia en junio y termina en septiembre. Los vientos dominantes provienen del norte y se dirigen hacia el sur con velocidad promedio de 20 kilómetros por hora.

El Municipio de Ecatepec se caracteriza por la existencia mínima de ríos entre los que destacan el Arroyo Puente de Piedra, Tres Barrancas, El Calvario, Las Venitas, La Guinda y La Tabla, mismos que derivan de la parte alta de la Sierra de Guadalupe, por otra parte los escurrimientos acuíferos permanentes más visibles, representan fuentes de desagüe

de las zonas habitacionales del municipio y del Distrito Federal, siendo los de mayor concentración el Canal “de Sales”, El Gran Canal de Desagüe y el Río de “los Remedios”.²

El depósito de evaporación solar denominado “El caracol” es el principal cuerpo de agua de Ecatepec; mismo que tiene una superficie de casi 900 hectáreas y en él se concentran las aguas salobres provenientes del lavado natural de los suelos de la región.

El uso de suelo en el municipio es variado, predominando el de carácter urbano con un 72% del total de la superficie del municipio, dentro del cual se enmarca la edificación de zonas habitacionales, industriales, de comercio y de comunicaciones, y por otra parte, en menor proporción, con un 28% el uso de suelo para actividades del sector primario. Lo anterior se ha dado como resultado de la salida de diversas empresas del municipio y el crecimiento de diversas zonas habitacionales, mismas que han absorbido las diversas áreas que se tenían para las actividades industriales y del sector primario. Actualmente el municipio sostiene un diferendo en cuanto a sus límites territoriales con los municipios de Técamac y Acolman.

Las extensiones de tierra dedicadas al uso de suelo de zonas habitacionales ocupan el 60% del territorio, de este porcentaje aproximadamente, un 70% se trata de zonas habitacionales de interés social y el 30% habitacional de irregular autoconstrucción. Estas zonas se integran por un total de 351 colonias, 159 fraccionamientos, 12 barrios, 7 pueblos, 1 ranchería y una ciudad denominada Ecatepec de Morelos.

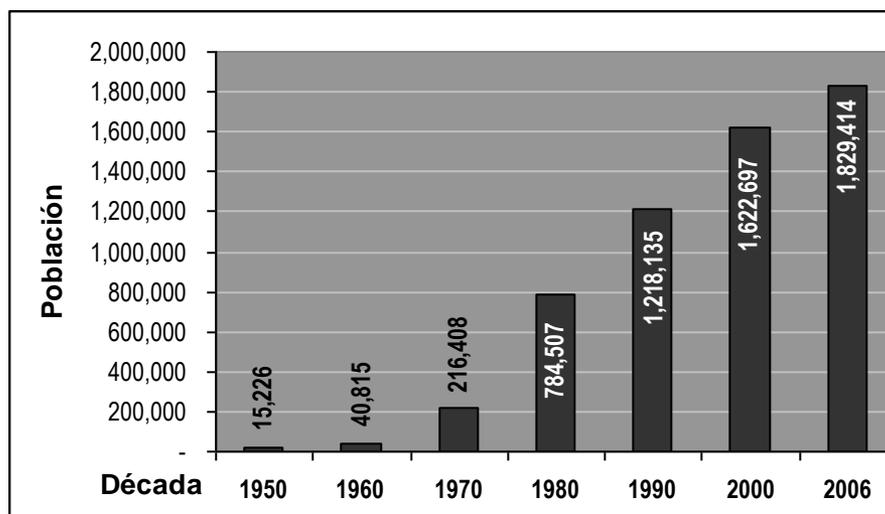
1.2 Aspectos Sociales

El Municipio de Ecatepec de Morelos presenta un panorama social complejo en razón de un crecimiento poblacional, cuyo contingente demanda la prestación de bienes y servicios sociales, tales como empleo, educación, vivienda, salud, seguridad, entre otros, lo anterior como resultado de ese dinamismo demográfico y de actividades en el territorio. Es por ello que a continuación se hará una breve exposición de la situación actual de los aspectos sociales presentes en el municipio y de los cuales se desprenderá una radiografía municipal actual de esta localidad tan versátil.

² Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2006-2009.

Es importante retomar el punto del crecimiento poblacional en la localidad, mismo que se constituye por una tasa media de crecimiento de poblacional de 2.9%, sin embargo es importante señalar que el crecimiento natural de población (habitantes nacidos en esta localidad por cada mil) actualmente en el municipio es del 1.14%, lo que significa que el resto de la proporción del crecimiento poblacional esta integrado por personas provenientes de otros municipios o entidades federativas, lo cual destaca la importancia de este municipio como polo de atracción poblacional en la entidad.

El crecimiento de población en el municipio se ha dado de manera significativa desde 1950 en razón de que solamente habitaban la localidad 15,226 personas; para 1960 contaba ya con 40,815; en 1970 la cifra ascendía a 216,408; en 1980 a 784,507; para 1990 eran 1.218,135 personas y, de acuerdo con el último censo del año 2000, se registran 1.622,697 habitantes.³ Lo anterior refleja actualmente una densidad poblacional de 12,861 habitantes por kilómetro cuadrado, una de las más elevadas del país.



La conformación del contingente poblacional del municipio es en general joven, ya que del total de la población el 42.26% lo integra la población de 0 a 19 años, seguido de la población de 20 a 40 años representado por un 35.52%; así mismo la población de 41 a 60 años se representa con un 17.06%, el grupo de 61 a 80 años se conforma por un 4.34% y el resto de la población con una 7% lo integra el grupo de edad de 80 años y más.

³ Atlas General del Estado de México, GEM 1993 y Censo Nacional de Población y Vivienda del Estado de México, 2000. Se asienta la proyección de población.

Por otra parte las actividades económicas en el municipio representan una fuente de actividades ocupacionales de la población, por lo anterior la conformación de la población económicamente activa representa una cuarta parte, en contraparte los otros cuartos lo integran la población económicamente inactiva y el resto la población de estudiantes, jubilados y personas dedicadas al hogar.

En otro punto el índice de marginación en el municipio es de tendencia muy baja, lo cual ubica al municipio en el lugar 108 del Estado de México, no obstante que dadas las condiciones de población el índice presenta un incremento y se presenta con mayor intensidad en la población menor vulnerable menor a los 15 años.

1.2.1 Educación

La educación, representa uno de los motores clave para el desenvolvimiento de la población de Ecatepec, es por ello que en el municipio actualmente se tiene que visualizar el panorama actual en relación a este punto, en razón de que la población del municipio es joven y precisa de espacios propicios para su educación en diversos niveles, lo anterior se traduce en que el municipio presente uno de los más altos índices de alfabetismo en el Estado de México con un 95.9% de su población de 5 años y más, sin embargo el grado de escolaridad promedio del municipio es del 8.3 años promedio, es decir un grado de educación media básica o secundaria.

NIVELES DE EDUCACIÓN

Nivel Educativo	Alumnos Inscritos	Alumnos Existencias	Alumnos Aprobados	Alumnos Egresados	Personal Docente	Escuelas
Total	366,918	345,525	309,016	78,756	13,481	1,104
Preescolar	29,989	27,053	27,053	17,318	948	239
Primaria	222,357	211,227	205,315	31,996	6,487	580
Secundaria	85,132	79,408	58,926	21,857	3,869	207
Profesional medio	6,023	5,817	4,476	1,612	463	15
Bachillerato	23,417	22,020	13,246	5,974	1,714	63

Fuente. Plan Municipal de Desarrollo de Ecatepec de Morelos 2006-2009.

En Ecatepec existen 1,104 escuelas distribuidas en 581 planteles de educación preescolar, básica, media básica, media y superior, a efecto de dar atención a un total de 366,918 alumnos inscritos en todos los niveles, con una plantilla de personal docente de

13, 481 profesores. De la capacidad total descrita anteriormente se presenta una cobertura del 74.25%, en contraparte el 25.74% representa un déficit de cobertura, equipamiento y capacitación del personal docente, principalmente en los niveles de preescolar y básico en el periodo comprendido entre el 2005 y 2006.

En preescolar existe una cobertura de profesores del 43.49%, mientras que en la primaria es de 88.76% y en secundaria de 90.52%, lo que indica que en preescolar se deberán emplear estrategias para incrementar el equipamiento y personal que atiende este nivel.

INFRAESTRUCTURA

Nivel Educativo	Planteles	Aulas	Bibliotecas	Laboratorios	Talleres	Anexos
Total	581	7,587	67	405	547	2,367
Preescolar	152	997	1	0	0	670
Primaria	244	3,680	13	1	1	1,100
Secundaria	105	1,381	22	100	320	421
Educación Media Superior	69	1,249	28	298	186	122
Educación superior	11	280	3	6	40	54

Fuente. Plan Municipal de Desarrollo de Ecatepec de Morelos 2006-2009.

En el nivel superior el municipio cuenta con diversas instituciones, públicas o privadas, mismas

1.2.2 Salud

La Salud y Asistencia Social constituye para el municipio un motor importante para el bienestar de la población, es por ello que en Ecatepec se han formulado acciones para hacer frente a las exigencias de la población en esta materia, sin embargo, la cobertura, prestación y atención se ven rebasadas por el crecimiento poblacional presente en el municipio.

Como dato estadístico, en Ecatepec la tasa de mortalidad por cada mil habitantes es de 6 habitantes y la infantil es de 3 infantes, elevada si consideramos que el índice de mortalidad en el Estado es de 3.8 y la infantil de 2.7 por cada mil habitantes. Por otra parte las principales causas de atención se dan por enfermedades de tipo infeccioso: gastroenteritis, infecciones de vías respiratorias, y parasitosis de diversos tipos.

El 49.61% de la población en el municipio es atendida por diversas instituciones de carácter público y particular, entre las que destacan el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio

del Estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), ISEM, DIF y Cruz Roja, siendo el IMSS la institución con mayor número de derechohabientes en el municipio, aunado a ello el porcentaje de personas afiliadas a las instituciones de carácter público es elevado si consideramos la población total del municipio. Por otra parte por cada 1000 habitantes existe un médico y 0.29 camas de hospital.

1.2.3 Vivienda

En las últimas cuatro décadas el panorama del municipio de Ecatepec se ha visto modificada constantemente, principalmente por el nacimiento de nuevos desarrollos habitacionales, los cuales a últimas fechas representan un gran porcentaje de viviendas de interés social. Estas opciones de habitación se traducen en fuertes inversiones para el acondicionamiento y equipamiento de servicios.

En relación a lo anterior el 87.58% de las viviendas cuentan con servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, entre otros, y el resto por ubicarse en zonas de difícil acceso, principalmente en cerros y barrancas, o al constituirse como colonias de nueva creación, requieren de atención a través de programas de apoyo específicos.

En el municipio existen un total de 364,657 espacios dedicados a la vivienda, con un promedio de 4.4. habitantes, de igual manera existen 23.5 viviendas por hectárea, esto es considerando la totalidad de las casas habitación en el total del territorio municipal, sin embargo la densidad se eleva si se considera que el promedio de viviendas en la zona urbana es de 37.3 casas por hectárea. Es importante señalar que la conformación de las zonas habitacionales esta integrada principalmente por un 60% de casas de nivel popular bajo y el 40% de las habitaciones de un nivel popular y de interés social.

Una característica peculiar que presenta el municipio es la edificación de 108 unidades registradas de condominios, tanto verticales como horizontales, lo anterior indica que un 36% de la población habita bajo este régimen, lo cual representa una de las principales problemáticas el mantener servicios como desazolve, pintura, poda de árboles y seguridad pública al interior de los condominios entre otros.

1.2.4 Servicios Públicos

La prestación de servicios públicos tales como electricidad, agua, drenaje, alumbrado público, entre otros, representan una de los aspectos primordiales para el bienestar de la población en el municipio.

En Ecatepec el avance que se ha tenido en la proporción de la mayoría de estos servicios en los últimos años es considerable, ya que el 99.2% de las viviendas cuentan con el servicio de energía eléctrica, el cual presenta variaciones de corriente por las condiciones de las instalaciones y de los postes, así mismo se tiene una cobertura del 88% en el servicio de alumbrado, que en su mayoría presenta los estragos del tiempo, poniendo de manifiesto la exigencia de inversión en este aspecto.

El 95.5% cuentan con el servicios de agua potable, sin embargo es importante señalar que debido a la elevada demanda de agua, se ha presentado el desabasto, en razón de que el suministro de agua del municipio depende en gran parte de la parte de distribución de 65 pozos provenientes del Sistema Cutzamala, a través de 2,200 kilómetros de canalizaciones, de las cuales 88 kilómetros corresponden a la red primaria de abasto y el resto a la secundaria, misma que contribuye con el 85% del suministro de agua, sin embargo debido al mal estado de las instalaciones el 40% del agua de pierde en fugas. Lo anterior ha derivado en que muchas de las zonas habitacionales padezcan de la insuficiencia de agua por largos periodos. Las acciones en relación a estos asuntos se han visto atendidos por el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec (SAPASE)

El 94.3% de las casas habitación cuentan con el servicio de drenaje, el cual converge al canal de desagüe de San Cristóbal, Río de los Remedios y el de las Dagas. El sistema de drenaje es en su mayoría sanitario, sin que se cuente con la infraestructura de desazolve, lo cual ha originado que en la parte oriente del municipio, conformada por la zona de Aragón y Cd. Azteca, se presenten hundimientos y por el contrario en la zona industrial de Xalostoc inundaciones que afectan drásticamente a la población y a las vías de comunicación.

La cantidad de basura que se genera el municipio es elevada, ya que asciende a un total de 2,700 toneladas al día, por lo que el servicio se da a través de organizaciones de permisionarios del municipio, los cuales destinan la basura en el relleno sanitario ubicado en Santa Maria Chiconautla, el cual en un periodo no menor a 10 años será insuficiente por la gran cantidad de basura generada por la población.

La problemática de la proporción de estos y otros servicios depende en gran medida de la planificación que se formule para la atención a estas prioridades, en razón de que el crecimiento de las zonas habitacionales requiere de un equipamiento más demandante, por parte del municipio.

1.3 Aspectos Económicos

El crecimiento de la actividad industrial y comercial en el municipio, se vio influenciada desde finales de la década de los 50's, en razón de que diversas industrias provenientes del Distrito Federal salieron de esta demarcación y se asentaron en diversos municipios del Estado de México, entre los que se encuentra Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Ecatepec de Morelos, entre otros. Esta diversificación de las industrias petroquímica, química, metalúrgica, de pinturas y tintas, de celulosa y papel, de asbesto, de tratamiento de residuos peligrosos, de alimentos, entre otras, influyó de manera significativa en la atracción poblacional hacia el Municipio de Ecatepec y en la conformación de 1,550 de grandes, medianas y pequeñas industrias, lo cual ubica al municipio de Ecatepec dentro de los cinco municipios más industrializados del país.

Es importante señalar que actualmente el 88% de las industrias asentadas en el municipio corresponden a pequeñas y medianas industrias.

En el contexto económico del Estado de México este municipio contribuye con el 13% del Producto Interno Bruto, derivados de las diversas actividades industriales y comerciales presentes en el municipio, así mismo representa un polo de atracción poblacional y un paso obligado para mercancía y contingente humano provenientes de diversos puntos, mismos que convergen a través de su infraestructura en comunicación, y de servicios con los que cuenta.

Las actividades económicas principales que se desarrollan en el municipio se centran en las actividades del Sector Primario con un total del 2.56% de la población económicamente activa y dedicadas a: agricultura, ganadería, minería; el Sector Secundario con el 31.40% de la PEA y dedicadas a: manufacturas, químicos, energía eléctrica y agua; y del Sector Terciario con un 68.34 de la PEA: construcción, comercio, transportes y comunicaciones, servicios financieros, mismas que han incrementado desplazando a las actividades de los Sectores primario y secundario, no obstante que las actividades del sector secundario representan la mayor fuente de ingresos de las actividades y la manufactura la que concentra la mayor cantidad de PEA del municipio con un 24%.

Por otra parte, en los últimos años el proceso de actividades terciarias o de comercio en la economía local ha requerido de espacios para su desarrollo, destacando la construcción de plazas comerciales y pequeños comercios, así como del mantenimiento y ampliación de una central de abasto, importante en esta región.

Las actividades de ganadería y agricultura requieren de espacios necesarios para tal fin presentan una reducción, ya que están siendo consumidos poco a poco por la zona urbana. Por lo anterior las actividades de producción de alfalfa, maíz, cebada, remolacha y trigo, estas representan productos de autoconsumo municipal, así mismo la crianza de 18,954 cabezas de ganado vacuno, ovino, equino, porcino y caprino, se han visto influidas por estos cambios trascendentales en el uso de suelo de los ejidos de Tulpetlac y el Caracol, de San Cristóbal, Santo Tomás y Santa María Chiconautla, San Pedro Xalostoc, Santa Clara, y la zona comunal de Guadalupe Victoria.

Actualmente muchas de las grandes, medianas y pequeñas industrias, salieron del municipio o dejaron de operar, adicionalmente a este cambio de las actividades económicas se han desarrollado talleres familiares en pequeños locales anexos a la planta industrial. El riesgo de esta tendencia no es sólo la pérdida de actividad económica sino la reconversión de usos industriales por áreas habitacionales y de una zona industrial a una zona habitacional.

En este contexto las vías de comunicación en el municipio de Ecatepec de Morelos representan una estrategia para el dinamismo de este municipio, el cual por su ubicación se distingue como el acceso de los municipios del noreste del Estado de México al Distrito

Federal y como la salida de este último hacia la Región Noreste del país, ya sea por carretera o ferrocarril. Lo anterior en razón de que representa una vialidad destinada a una doble función, la de paso y de tránsito local, como una articulación entre la parte norte y la sur del Área Metropolitana del Valle de México para la circulación de personas, bienes y productos provenientes de municipios metropolitanos colindantes del poniente y norte como Coacalco y Tecámac entre otros.

La vialidad municipal converge sobre tres ejes principales la autopista México Pachuca y con ramal a Teotihuacan en la parte poniente del municipio, la Vía Morelos en la parte central y como origen de la Vía José López Portillo y ramal de la carretera Texcoco-Lechería, así como la Avenida Central “Carlos Hank González” en la parte oriente, y más recientemente la construcción del Circuito Interior Mexiquense paralelo a la avenida Central y la Vía José López Portillo, lo que refuerza su posición estratégica en la entidad mexiquense como enlace de conectividad con el Área Metropolitana del Valle de México. Internamente en el municipio la comunicación se da a través 147 intersecciones de diversas vialidades secundarias y terciarias, sin embargo es importante señalar que estas arterias de comunicación se ven afectadas por una intensa circulación vehicular en ambos sentidos, lo anterior en razón de los 3.5 millones de vehículos que circulan diariamente por las vialidades ecatepenses.

Las alternativas de comunicaciones férreas representan otra alternativa de movilidad en este municipio, mismas que se sustenta por el ramal de ferrocarril México-Veracruz, como paso de carga, y destacando que en el municipio no se cuenta con estaciones de ferrocarril; así como la construcción de la Línea B de Cd. Azteca a Buenavista, en la Av. Central, perteneciente al Sistema de Transporte Colectivo Metro, de los cuales un ramal de 5 estaciones se ubican en Ecatepec y el resto en el municipio de Nezahualcóyotl y la Delegación Gustavo A. Madero.

En el municipio las alternativas de desplazamiento a diversos destinos se dan a través de diversas líneas de autotransporte local (autobuses urbanos y suburbanos, camiones, microbuses, combis y taxis), provenientes de todos los puntos poblacionales del municipio y con dirección a las diversas zonas industriales y comerciales del municipio, de igual manera con dirección a las terminales del Sistema de Transporte Colectivo Metro de Indios Verdes, Martín Carrera, Buenavista, Cuatro Caminos y la estación San Lázaro en el Distrito Federal, a la estación Terminal Cd. Azteca en la Av. Central; de igual manera con

destino a los municipios de Coacalco, Tultitlán, Cuautitlán, Tlalnepantla, Naucalpan, Texcoco, Nezahualcóyotl, Tecámac, Teotihuacan, Acolman y Atenco. En lo referente al transporte foráneo el Municipio no cuenta con una Terminal de Autobuses, por lo que el desplazamiento se efectúa a través de las terminales ubicadas en el Distrito Federal.

1.4 Aspectos Políticos

En la actualidad el constante cambio que se presenta en el proceso de democratización social y política a nivel nacional, ha repercutido de manera sustancial en todos y cada uno de los municipios en lo referente a la participación ciudadana. Misma que se ha visto reflejada en la alternancia en el control de los ejecutivos locales y el pluralismo político en la integración de los cabildos, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, es en este ámbito de gobierno donde se advierten marcadas resistencias para introducir modificaciones que permitan lograr buenos gobiernos locales, gobiernos municipales eficientes y democráticos, en los que la responsabilidad, intrínseca, de los que van a gobernar y los gobernados se presente en cada instante.

Es por ello que se manifiesta como un gran reto la integración y atención de todos y cada uno de los intereses de la ciudadanía en los procesos de la toma de decisiones en los complejos procesos sociales y políticos inmersos en el marco de la vida local.

El municipio de Ecatepec es una localidad de contrastes sociales y económicos, así mismo esa gama de diferencias en sus aspectos políticos se ven reflejadas en el proceso de toma de decisiones que se suscitan en este municipio. Esta disputa se ha originado por la creciente diversificación de ideas y necesidades que son emanadas por una sociedad exigente de participación, ya sea por la población en general, por las Organizaciones o grupos presentes en este municipio, mismos que han dado dirección al rumbo político del mismo.

Las divergencias que se presentan en este municipio se han visto reflejadas en una de las tendencias de la acción política, la alternancia y participación de diferentes fuerzas políticas, las cuales han forjado un ejemplo de que en este municipio la participación es determinante para la definición del destino en la elección de sus representantes.

Lo anterior significa un gran reto, en razón de que es un municipio complejo socialmente, en el cual una de las finalidades es dar cabida a todas y cada una de las exigencias de una sociedad, que exige mayores canales de participación y una inserción en las decisiones que les conciernen en torno a su localidad.

Con un padrón electoral de un millón 232 mil 725 personas, que representa 13.6 por ciento de la lista nominal del Estado de México de un total de 9 millones 014 mil 847 personas, este municipio se ha convertido en la localidad más disputada y preciada por los aspirantes a puestos de elección popular a nivel nacional, estatal y local. Lo anterior a que este padrón electoral, superior al de muchos estados de la República, supera por mucho al padrón de Nezahualcóyotl, el segundo municipio por la cantidad de su padrón electoral, que actualmente asciende a 929 mil 734, así como el del municipio de Naucalpan, con 650 mil 694; Tlalnepantla, con 546 mil 434, y Toluca, la capital del estado con 470 mil 339 votantes.⁴

Por ello este municipio, para efectos de elección estatal el municipio se subdivide dentro de su jurisdicción en cuatro distritos, de los cuales uno de ellos se mantiene compartido con el municipio de Tecámac, y los cuales se señalan a continuación:

DISTRITO	Padrón
XXI - ECATEPEC	337,148
XXII - ECATEPEC	289,955
XXXIII – ECATEPEC *	320,940
XLII - ECATEPEC	264,913
Totales	1,212,956

* Distrito compartido con el municipio de Tecámac.

En este municipio se ha dado, como en pocos municipios, la alternancia de diferentes fuerzas políticas, por alternancia podemos entender la transferencia de facultades en el control de los ejecutivos locales y el pluralismo político en la integración de los cabildos en la que administraciones del PRI, PAN y actualmente PRD-PT, se han dado cabida para la representación y participación en los asuntos municipales.

Por otra parte, es importante señalar que en la última década del siglo XX, la legión priísta encabezaba la preferencia de los votantes, misma que se vio interrumpida cuando en las

⁴ Instituto Electoral del Estado de México.

elecciones para presidente municipal, para la gestión 2000-2003, fueron desplazados por los representantes del Partido Acción Nacional, lo cual significo un fraccionamiento de uno de los principales bastiones priístas, por la cantidad de votantes, tanto en el Estado de México como a nivel Nacional. Lo anterior no sólo significó el desplazamiento como la segunda fuerza política en el municipio del Partido Revolucionario Institucional, sino que significó un avance de participación y determinación de la población ecatepense en la elección de cada uno de sus representantes, lo anterior se vio reflejado en la asistencia a las casillas de 602,794 votantes, más del 60% del padrón inscrito y el mayor contingente de votantes que participaron en ese proceso electoral.

Esta participación sufrió un decremento para la elección de Alcalde para la gestión 2003-2006, misma que se dio con la participación del 35% de su padrón inscrito, en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) retomó la Alcaldía, no obstante que para las elecciones del periodo 2006-2009 el nivel de participación decreció en cantidad con un 30%, más no en una de las contiendas electorales más reñidas, lo anterior se tradujo en que la candidatura, en común, del Partido de la Revolución Democrática (PRD)-Partido del Trabajo (PT) se adjudicó la Alcaldía para este periodo con un 37.64%.⁵

En relación con lo anterior es importante señalar que la presencia del PRD en este municipio se ha incrementado mediante un aumento en sus agremiados, así como de las organizaciones sociales presentes en el municipio, tales como la Unión Regional de Colonias de Ecatepec, el Frente del Pueblo y el Movimiento Proletario Independiente, entre otras.

Resultados Electorales (Histórico Ayuntamientos)



Elección	VOTOS	VOTOS	VOTOS	VOTOS	VOTOS	VOTOS	VOTOS	VOTOS	Total
1996	67,680	84,318	60,663	8,628	16,488	-			239,773
2000	224,986	171,672	148,049	8,612	13,267	1,528			570,114
2003	105,299		103,403	6,540		1,908	116,244		809,887
2006	78,680	127,575				4,014	145,045	147,647	210,269

⁵ Instituto Electoral del Estado de México. Resultados de la elección de Presidentes Municipales 2006-2009.

La integración y representatividad de los integrantes del H. Ayuntamiento, actualmente en el municipio, se da de acuerdo a la designación de Síndicos y Regidores de acuerdo al número de habitantes y el cual se integra de la siguiente manera:

H. AYUNTAMIENTO DE ECATEPEC DE MORELOS	
Presidente Municipal	Presidente Municipal
De Mayoría Relativa	
Síndicos	Primero Segundo
Regidores	Primero Segundo Tercero Cuarto Quinto Sexto Séptimo Octavo Noveno Décimo

De Representación proporcional	
Síndicos	Tercero
Regidores	Décimo Segundo Décimo Primero Décimo Tercero Décimo Cuarto Décimo Quinto Décimo Sexto Décimo Séptimo Décimo Octavo Décimo Noveno

Las contiendas electorales que se han suscitado en los últimos tres periodos de elección para Alcalde, han significado un gran avance en la localidad, así mismo ese ímpetu de participación se ha demostrado en la participación electoral para la elección del Gobernador a nivel Estatal, en razón de que en las elecciones de gobernador para el periodo 1999-2005, el municipio aportó el 11% del total de los votos de la entidad y de los cuales, en proporción la preferencia por el PRI en el municipio, fue mínima en relación a sus opositores del PAN. Sin embargo esos resultados de preferencia se verían modificados una vez que se efectuaron las elecciones locales en el 2000 y de las cuales, como ya se mencionó anteriormente, Ecatepec de Morelos fue claro ejemplo de ese cambio al convertirse en uno de los pocos municipios panistas de la zona noreste del Estado.

**ELECCIÓN PARA
GOBERNADOR 2005
ESTADO DE MÉXICO**



DISTRITO	Padrón	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Votos
XXI - ECATEPEC	337,148	25,862	20.88%	56,667	45.74%	35,698	28.82%
XXII - ECATEPEC	289,955	25,210	22.44%	45,309	40.34%	38,266	34.07%
XXXIII - ECATEPEC*	320,940	31,020	22.47%	66,122	47.90%	36,065	26.12%
XLII - ECATEPEC	264,913	22,012	20.74%	43,340	40.84%	37,277	35.13%
Totales	1,212,956	104,104	9%	211,438	17%	147,306	12%

* Distrito compartido con el municipio de Tecámac. ⁶

Por lo anterior es importante que se perciba que el Municipio de Ecatepec de Morelos, representa esa gama de posibilidades políticas en las que todos y cada uno de sus actores desempeñan un papel crucial y en cierta medida decisivo, ya sea a través de la participación individual o de cada grupo u organización presentes en el mismo. En este contexto, es un municipio de grandes divergencias, mismas que le han dado rumbo al municipio metropolitano más versátil del área Metropolitana.

2. Misión y Visión de la Gestión Municipal 2006-2009

El municipio de Ecatepec de Morelos, representa esa vinculación con una historia reciente, influenciada por la geografía y el crecimiento demográfico, mismas que sitúan al municipio en la dirección de hacer frente a los grandes retos que se suscitan en su entorno y de los cuales, en conjunto con la población local, se afrontarán de manera eficiente y con la convicción de que el beneficio se hará de manera integral y con una visión y misión formuladas con base en esos requerimientos y exigencias que se presentan día con día, así mismo en lo determinado por la Planeación Democrática.

Por lo anterior en la elección para Presidente Municipal en la Gestión 2006-2009 el representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvo la preferencia para asumir la dirección del H. Ayuntamiento en esa Gestión. Para ello se elaboró el Plan

⁶ Instituto Electoral del Estado de México. Resultados para la elección de Gobernador del Estado de México 2006-2011

Municipal de Desarrollo, mismo que se apoyó en primer instancia en estructurar la Misión y Visión sobre la que versaría la dirección que se pretendía en el documento con la finalidad de evaluar y unificar todos y cada de las necesidades y exigencias para poder plasmar y dar forma a ese sentido de responsabilidad, integración, negociación y atención de los asuntos concernientes al municipio.

En este contexto la Misión de la Gestión Municipal 2006-2009 se fundamenta en la determinación y reconocimiento del compromiso que sustenta al mandato de la soberanía popular del municipio, a todos y cada una de las autoridades integrantes del H. Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal con el propósito de corresponder a la confianza ciudadana, en la que la aspiración del municipio se apoye en la planificación de acciones y recursos, en el empleo de diversas herramientas administrativas, en la identificación de sus capacidades y en la instrumentación de los mecanismos de evaluación para los resultados, de acuerdo a lo siguiente:

1. En la consolidación del municipio como un espacio autónomo, a través de la promoción de un Ayuntamiento con compromiso a una mejora continúa en su administración pública para la atención oportuna, dinámica y acorde a las necesidades y exigencias de la población, cuyas responsabilidades se tornen acordes a la atención de un asuntos específicos, mismos que sean atendidos a través de acciones emprendedoras y con apego a la normatividad inherente al municipio; en acciones transparentes y promotoras de un desarrollo social sustentable con dirección a un crecimiento y ampliación de las decisiones emanadas por el municipio.
2. A la planificación de recursos de acuerdo a los diversos planes y programas que se formulen para la atención de las exigencias presenten en el entorno municipal y en la sociedad, de acuerdo a la toma de decisiones para la atención y garantía de que estas se formulan y aplican con apego a las facultades que le son propias al municipio, así como aquellas facultades que se deben tomar en conjunto en primer instancia con la población y con otros órganos de gobierno. Lo anterior a efecto de identificar los diversos riesgos que se puedan presentar en el ejercicio e identificar las oportunidades que benefician a todos y cada uno de los que conviven en Ecatepec.

3. Las acciones deben orientarse con miras al mediano y largo plazo, fundamentándose en el corto plazo, las cuales por las características de la temporalidad de las administraciones municipales afrontan de manera parcial la situación que se presenta.

La Misión se orienta a consolidar en la población la perspectiva de una Administración con responsabilidades definidas, en la que las acciones que se formulen deben presentar un carácter integrador y consolidar las diversas expresiones de demandas y exigencias en la estructura de las mismas.

Es por ello que el Municipio de Ecatepec pretende reflejar un nivel de gestión de esfuerzo constante, con instancias que emitan elementos de diagnóstico de la situación actual, necesarios para la formulación de los indicadores para la estimación de la perspectiva del potencial humano, financiero, administrativo e institucional y con fundamento en la planificación.

La formulación de la Visión de este municipio se estructuró apoyada en el propósito de integrar todas y cada una de las capacidades inmersas en la participación de todos y cada uno de los actores que intervienen en el quehacer diario de la vida municipal (autoridades, población, empresarios, etc.) para la constitución de un municipio orgullo de los ecatepenses, de acuerdo a lo siguiente:

1. Con base en una administración eficiente e integradora, que se apoye en autoridades que participen en conjunto con la población y con apego a la cobertura y vigilancia de las acciones que se desarrollen en el territorio municipal en los aspectos de educación, salud, seguridad, deporte, apertura de foros de expresión y un lugar de oportunidades a través de alianzas con diversos agentes. Los servicios públicos municipales se deben proporcionar de manera integral y con cobertura, de acuerdo a las prioridades de atención impuestas por la ciudadanía, así como a la destinación de recursos para tal fin.
2. En la infraestructura, un reordenamiento urbano y la aplicación de una reingeniería de las vialidades de comunicación cuyos resultados se reflejen en una infraestructura eficiente de beneficio no solo local sino de beneficio general, cuyo propósito sea el de revitalizar todas y cada una de sus actividades para el

mantenimiento y ampliación de sus actividades económicas, comerciales y de servicios.

3. A nivel municipal una administración eficiente y eficaz cuyos resultados se vean reflejados en todas y cada una de las tareas y encomiendas que son inherentes a la Gestión Municipal garantizando un municipio ordenado, limpio y seguro; una Administración negociadora e integradora de los intereses sociales, económicos y políticos, en donde sus habitantes encuentren un lugar con igualdad de oportunidades y de desarrollo económico y social. En la proyección de instrumentar una gestión que tiene que ir más allá de la responsabilidad de prestador de servicios, con el objetivo de constituirse como el eje promotor y rector del desenvolvimiento económico, político y social, garantizando la creación de un entorno en el que la seguridad pública, la gobernabilidad y la transparencia representen esa instancia de coordinación, acción y evaluación con beneficio a la población.

La visión municipal finca su dirección en el potencial humano del municipio y en la formulación de acciones que se traduzcan en grandes soluciones de gran impacto para un gran municipio, de acuerdo a diversas perspectivas emanadas por su entorno, en el que la participación ciudadana represente el eje fundamental del ejercicio democrático y participativo representado por un gobierno para todos con la participación de todos.

3. Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009

El Plan Municipal de Desarrollo Municipal es el documento a través del cual las autoridades municipales electas para un periodo, establecen todos y cada uno de los asuntos concernientes al municipio y que requieren la atención de las instancias municipales, exhortando a un trabajo en conjunto, decidido e innovador de las mismas con la población perteneciente a la localidad, en la constitución de un espacio abierto y con dirección a un beneficio imperante así mismo con apego a lo establecido en Planes y Programas Federales y Estatales; documentos que contienen las disposiciones aplicables para cada municipio.

Inicialmente la formulación del Plan de Desarrollo Municipal tiene su fundamento normativo en los siguientes documentos aplicables en los Municipios pertenecientes al

Estado de México, siendo la instancia coordinadora del Sistema Municipal de Planeación, encabezado por el Presidente Municipal:

1. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que en su artículo 139, párrafo segundo establece que “Los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los Ayuntamientos en la materia de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales y estatales”.

La institucionalización de la Planeación Municipal se inscribe dentro del orden del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios (SPDEMM).

2. Los responsables en materia de planeación para el desarrollo en el ámbito municipal, según lo establece el artículo 4º, fracción II, del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, son:

- a) Los Ayuntamientos
- b) Los Presidentes Municipales del Estado
- c) Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

3. Lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, documento emitido por el Ejecutivo Nacional y en el que se enmarca lo concerniente a los intereses prioritarios y esenciales a nivel nacional, y que servirán de guía para la formulación de los Planes de los Estados y consecuentemente de los Planes Municipales, esto es que a través de los Comités de Planeación de Desarrollo Estatales (COPLADE) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), se definirán las acciones de concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del poder ejecutivo federal, determinando a todas y cada de las autoridades, responsabilidades presentes a lo largo de todo el proceso.
4. En este contexto el Estado de México, con base en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, a través del Sistema Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, respaldará la definición de los procesos de

planificación para la entidad y los municipios que lo integran, cuya finalidad se traducirá en la determinación de los procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, legal y técnico, con apoyo en la concertación, coordinación y cooperación de los tres niveles de gobierno, grupos y organizaciones sociales públicas y/o privadas, mismas que intervienen en la formulación y ejecución de lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal.

5. En el ámbito municipal el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, mediante la supervisión de las acciones de formulación del Plan y con la intervención de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), propondrán al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos y acciones para la formulación, control y evaluación del Plan, garantizando la congruencia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Estas acciones tendrán cabida en las sesiones de cabildo, mismo que efectuará acciones de revisión, evaluación y aprobación de las acciones, instrumentos e insumos para dar forma a la Planeación, en el entendido que el Presidente Municipal supervisará la coordinación de dichas acciones.

El Plan de Desarrollo Municipal en Ecatepec de Morelos para la Gestión 2006-2009 se formuló con apego al compromiso establecido al inicio de dicha gestión por las autoridades municipales, y se fundamentó en el interés por formular acciones orientadas a la atención de las demandas sociales, interpretando el desenvolvimiento histórico del municipio y el estudio de los precedentes del municipio, así como a la aplicación de un esfuerzo metódico para su identificación.

La participación ciudadana, como eje esencial de aspiración, representa el insumo necesario para dar dirección y sentido a la democracia participativa, a la convergencia de compromiso y por ende al desarrollo integral del municipio. El Plan prevé la integración de todos y cada de los sectores de la población y el trabajo comprometido de las autoridades municipales para la atención de asuntos específicos y de atención mutua, siendo estos:

- . Seguridad Pública
- . Fortalecimiento de los Servicios Públicos
- . Desarrollo Social y Familiar
- . Desarrollo Económico y Empleo

- Desarrollo de la Educación, Cultura e Identidad
- Desarrollo Urbano Sustentable
- Modernización Integral de la Administración Pública
- Participación Ciudadana
- Desarrollo Metropolitano

Lo anterior refleja el interés de un gobierno para todos con la participación de todos.

3.1 Plan Estratégico de Desarrollo Municipal

El Plan Municipal de Desarrollo de Ecatepec de Morelos 2006-2009, se integró por el deseo de las instancias municipales de contar con un documento rector que reflejará la plenitud democrática, las acciones integradoras y de impacto, comprometidas con el empuje, la creatividad, la perseverancia del gobierno y la población, a través de un estrecho vínculo de corresponsabilidad.

La base de acción del Plan se centra en cinco etapas fundamentales de acciones:⁷

- a) Planificación. La planificación ha de armonizar todos estos factores para definir con claridad nuestros objetivos y fortalecer la estrategia orientada a alcanzar los mayores índices de bienestar social de los ecatepecenses.
- b) Proyección. La convicción de que el municipio se consolide en primer instancia con su población, a través de un Gobierno Municipal con una visión amplia que le permita identificarse como un eje promotor y rector del desarrollo económico, político y social, garantizando una atmósfera para que la seguridad pública, la gobernabilidad y la transparencia prevalezcan, en abono de la capacidad creativa de la población.
- c) Medios. Analizar, estudiar y aplicar instrumentos y herramientas administrativas acordes a las necesidades del municipio aplicadas en conjunto con la población.
- d) Estrategias. El profundo sentido de responsabilidad, indica que no se puede dejar ningún resquicio abierto a la improvisación, por eso mediante este Plan se apela al esfuerzo metódico que permita valorar la demanda social, interpretar el

⁷ Plan Municipal de Desarrollo de Ecatepec de Morelos 2006-2009.

desenvolvimiento histórico, analizar los precedentes, diagnosticar la situación actual en todos los órdenes, articular cuidadosamente los indicadores que ayudan a estimar de forma real la prospectiva y ponderar el potencial humano, financiero, administrativo, físico e institucional. Para traducir en hechos los anhelos de la población, se requiere potenciar el empuje, la creatividad y la perseverancia del gobierno y de las familias del Municipio en un estrecho vínculo de corresponsabilidad.

- e) Vínculos. Promover en el plano externo del municipio, una relación interinstitucional, consolidándose como protagonista en el proyecto de reivindicación urbana que se impulsa, en un ámbito, en que el fenómeno metropolitano se expresa con todos sus elementos de mayor gravedad y obligue a afrontarlo con medidas acordes a su dimensión y grado de complejidad, así como a las capacidades con las que cuenta el municipio.

La conformación del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal se cierne sobre las bases de una acción comprometida orientada al desarrollo integral de municipio, propiciando una consolidación interna y una asociación permanente con la población en cada instancia de decisión y cuyo compromiso municipal se orienta a mostrarse como un nivel de gobierno innovador e integrador, el cual aplica en cada una de sus acciones el consenso y la toma de decisiones comprometidas, y cuya determinación de que dichas acciones se traducirán en un bien en conjunto.

Las acciones que integran al Plan de Desarrollo Municipal se orientarán en el cauce que determinan todas y cada una de las etapas integrantes del Plan Estratégico, porque solamente una convergencia comprometida de autoridades y población se pueden interpretar en el Desarrollo Integral del Municipio.

4. Diagnóstico Administrativo aplicado a la estructura Administrativa del Municipio de Ecatepec de Morelos.

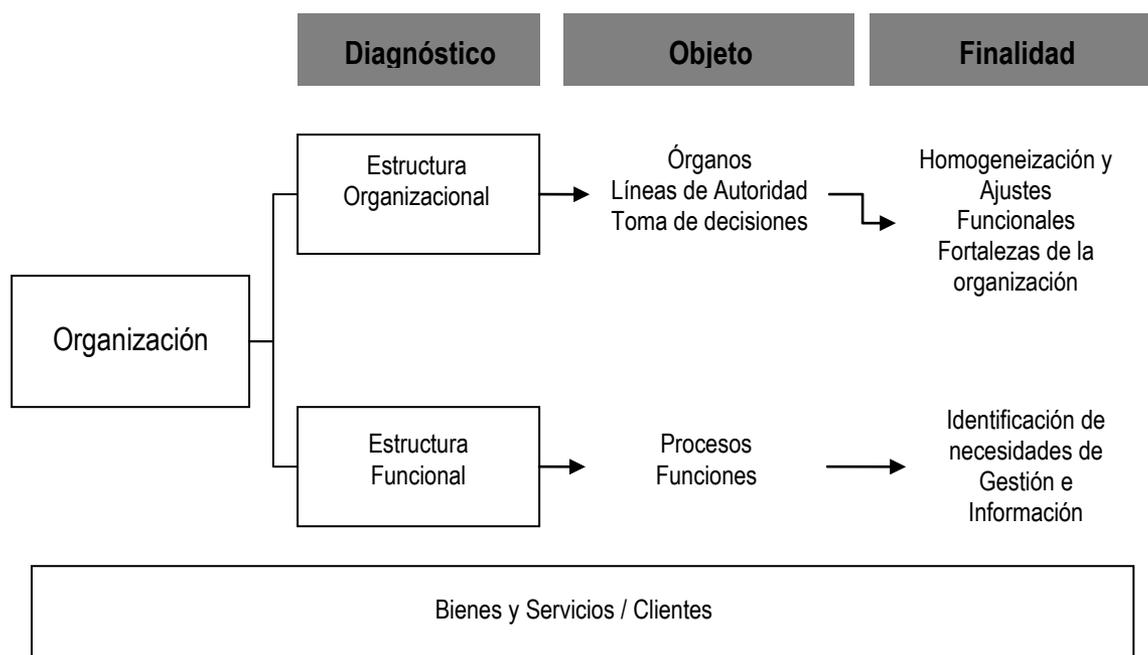
El Diagnóstico Administrativo representa una herramienta administrativa de carácter sistemático, integral y periódico, cuyo propósito se orienta a un conocimiento de la organización, enfocado, entre otros asuntos, al aspecto administrativo, a sus necesidades y funcionamiento, así como a la aportación de las variables derivadas de su acción y

decisión de su quehacer diario como institución, a efecto de formular las alternativas que le permitan a la organización, no sólo su crecimiento, sino la aportación de elementos para una mayor cobertura, una mejor adaptación en su entorno interno y una visualización externa de mejora con base en su proceso de planificación administrativa.⁸

En el plano de las ciencias sociales, el diagnóstico administrativo, implica determinación y caracterización de los hechos económicos, administrativos, políticos, culturales y sociales que denominan la realidad sobre la cual se pretende planear.

Desde un punto de vista metodológico, debe contener una descripción de la organización de acuerdo con un amplio conocimiento sistematizado de la situación actual y de su trayectoria histórica, así como una explicación de las causas que las determinaron.

ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO DE UNA ORGANIZACIÓN EN EL PLANO ESTRUCTURAL



Fuente: Martínez Chávez, Víctor Manuel. Diagnósticos Administrativos. P. 54. Una vez identificados los elementos para el diagnóstico se delimitaron los elementos del objeto y su finalidad, de acuerdo a lo establecido en el texto de Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México 1993-1999.

⁸ Hammer, Michael y James Champey. Reingeniería, p 36.

La finalidad del diagnóstico se orienta a servir de base para acciones específicas y fundamentar las estrategias que se van a expresar en una práctica concreta, mismas que se enfocan a lo siguiente:

- La estructura administrativa y orgánica, líneas de autoridad y tramos de control.
- Las funciones de cada uno de los órganos administrativos, mismas que comprende al conjunto de actividades relacionadas entre sí y que se necesitan para conllevar a la consecución de los objetivos.
- Los procesos generales y diagramas de funciones.
- Las facultades delegadas, así como la relación existente entre la ejecución de las funciones específicas de los puestos y el proceso de toma de decisiones.
- La comunicación y coordinación entre dos o más áreas para determinar la relación existente entre cada una de ellas y con el entorno externo.

Esta herramienta se orienta a la adecuación y modernización de la estructura administrativa y sus procedimientos, a través de acciones dirigidas al cambio y a las exigencias del entorno interno y externo, de igual manera a las soluciones de mejora necesarias. En su entorno de actuación se deben formular los mecanismos de identificación para la detección de desviaciones u omisiones presentes en el proceso general y en los procedimientos específicos de todas y cada una de las unidades que integran a la organización.

Es por ello que el Diagnóstico Administrativo, como una herramienta administrativa, requiere del apoyo de diversas variantes de aplicación, tal es el caso de un Diagnóstico Integral bajo la Visión de Sistemas, definido como el conjunto de subsistemas relacionados entre sí: Teleológico, Organizacional, Social Personal, Jurídico y Funcional, mismos que se ven determinados por el conjunto de factores emanados en el medio en el que cada una de sus partes interactúa.⁹

4.1 Recopilación de la información

Representa el insumo del diagnóstico, en razón de que esta etapa evidencia la necesidad de aplicación de dicha actividad en la organización, el cual procede de fuentes internas o externas y de las acciones que en ella se desempeñan, las cuales deben de contar con

⁹ Martínez Chávez, Victor Manuel. Diagnósticos Administrativos. p. 44

una asignación de un valor, en razón de que la información necesaria para un diagnóstico debe de aportar valores equitativos para el elemento de análisis y para una solución integral y no pretenciosa.

Es por ello que en el municipio se presentan dos tipos de fuentes, mismas que determinan el sustento sobre el cual se constituirá la estructura orgánica del municipio, lo anterior en razón de que es en estos documentos en los que se establecen las líneas y facultades sobre las que se desempeñarán las funciones de todas y cada una de las unidades de la estructura.¹⁰

DOCUMENTOS		
Rectores	Planeación	De orden Administrativo
Bando Municipal	Plan Municipal de Desarrollo	Manuales
Reglamentos	Programas	Organización
		Administrativos

Se consideran los documentos rectores que regirán la organización y funcionamiento de la administración centralizada y descentralizada del municipio, así mismo para la creación de todas y cada una de las dependencias administrativas a efecto de realizar la ejecución de planes y programas establecidos, así como la prestación de servicios de asesoría y apoyo.¹¹

Una vez que se definieron las bases para la conformación de todas y cada una de las unidades de la estructura, se definirán los lineamientos sobre los que las mismas desempeñarán sus funciones y harán cumplir lo establecido en los documentos rectores y lo establecido en planes y programas específicos.

4.2 Análisis Organizacional ó Administrativo

Una vez que se recopiló, analizó y clasificó la información, la comparación de los datos es importante a efecto de detectar e identificar los elementos que permitan establecer un

¹⁰ Reyes Ponce, Agustín. Administración de Empresas. p 61

¹¹ Martínez Chávez, Víctor Manuel. Diagnósticos Administrativos. p.68

juicio referente a la situación general en la organización en lo relativo a la organización, tales como:

4.2.1 Estructura organizacional

En el análisis de la estructura organizacional, se hará un análisis de los componentes de la estructura orgánica, a efecto de identificar la forma en como se determinan las líneas de autoridad ó jerárquicas, para posteriormente identificar los canales de comunicación en lo referente a la toma de decisiones y la gestión de los recursos.

Bajo el esquema de identificación se percibe la ubicación del Presidente Municipal como el titular de la Administración Pública Municipal, siendo este el que por Reglamento, determina la creación de las dependencias y unidades administrativas necesarias para el cumplimiento de su objetivo, así mismo determina la designación de los titulares de las mismas.

Estructura Administrativa Orgánica de la Administración Pública Municipal en		
Ecatepec de Morelos		
Organización		Administración Pública Municipal
PROCESO DE: DECISIÓN / CONTROL	Titular	Presidente Municipal
Unidades Sustantivas de apoyo a la Presidencia		
PROCESOS DE: APOYO, ENLACE, VINCULACIÓN Y CONTROL	Unidades Sustantivas de Apoyo a la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Ayuntamiento • Tesorería • Contraloría • Comisiones
Unidades Sustantivas de Ejecución		
PROCESO DE: APOYO DECISIÓN (EN EL MARCO DE SU COMPETENCIA), EJECUCIÓN Y ENLACE	Unidades Administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Direcciones Generales • Direcciones de Área

Unidades de Apoyo	
PROCESO DE: EJECUCIÓN	Unidades Auxiliares <ul style="list-style-type: none"> • Subdirecciones • Jefaturas de Departamento • Servicio Público • Consejos

Órganos Descentralizados	
	<ul style="list-style-type: none"> • DIF • Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Ecatepec

La estructura administrativa se representa esquemáticamente por una línea jerárquica, determinada por 5 procesos principales de acción: decisión, apoyo, enlace, ejecución y control. Lo anterior obedece a la necesidad de determinar las funciones específicas de cada una de las unidades, a efecto de establecer las líneas de comunicación que se requieren.

4.2.2 Funciones

Las funciones para la operación de todas y cada una de las unidades de la estructura administrativa, obedecen a las necesidades presentes de la realidad municipal, determinadas en gran medida, por las exigencias del entorno interno y externo, en razón del compromiso establecido por las autoridades electas hacia la población del municipio.

La determinación de todas y cada una de las funciones presta su atención al grado de complejidad y especialización que se necesita para el cumplimiento de metas y objetivos, así como la profesionalización necesaria.

Para ello es necesario identificar el fundamento sobre el que se asienta la determinación de todos y cada uno de los procesos y de las funciones, es decir, las unidades de la estructura se determinan para la ejecución y cumplimiento y coadyuvar en el propósito de desconcentración de los servicios públicos municipales, mediante los recursos necesarios

para una atención general de todos y cada uno de los asuntos concernientes al municipio, a través de políticas definidas por la participación de todas y cada una de las áreas en la determinación de las funciones necesarias para su cumplimiento, mediante un entorno coherente e integral de trabajo, mismas que corresponden a:

ENTORNO INTERNO		
Proceso (s)	Unidades	Función
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo • Enlace • Control • Vinculación 	<p>Sustantivas de apoyo a la Presidencia</p>	<p>Despacho de asuntos de la Administración Pública Municipal</p>
ENTORNO EXTERNO		
Proceso (s)	Unidades	Función
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo • Decisión (en el marco de su competencia) • Ejecución • Enlace 	<p>Unidades Administrativas</p> <p>Unidades Auxiliares</p>	<p>Ejecución de Planes y Programas específicos.</p> <p>Servicios de asesoría y apoyo para la eficiencia de la Administración Pública</p> <p>Prestación de servicios públicos</p> <p>Vinculación con la ciudadanía</p>

Por lo anterior se determina que la Administración Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, pretende un redimensionamiento de las funciones administrativas, mismas que se orientan a un acercamiento directo con la ciudadanía, enfocado a una reorganización interna.

4.2.3 Análisis de los procesos

La corresponsabilidad de todas y cada una de las unidades que integran la estructura obedece a la necesidad de dar respuesta al compromiso con la ciudadanía, reflejada a través de la aplicación de herramientas administrativas que persiguen una racionalidad de los recursos, la capacidad de atención del funcionamiento adecuado de la estructura administrativa y que se refleje en la atención ciudadana.

Los diversos documentos administrativos, formulados para tal efecto, giran en torno a la incorporación de nuevas tecnologías administrativas y de comunicación, con el propósito de eficientar la gestión municipal de acuerdo a la racionalización y optimización de recursos.¹²

La inserción del Municipio en el Sistema de Gestión de Calidad, el cual permite a las unidades competentes la formulación de un sistema para la dirección y control de una organización con respecto a la calidad, representando un elemento sobresaliente para determinar que los esfuerzos del municipio se orientan a la prestación de un servicio de calidad hacia la ciudadanía, mediante:

- Proceso Central, sobre el que versarán todos los procesos que se enmarquen en el proceso de la gestión de la calidad.
 - Procesos principales, son los que determinarán la dirección de las acciones de la organización a fin de dar cumplimiento a la misión y visión institucional.
 - Sub-procesos, se determinan por aquellos que se derivan de un proceso principal, y contribuyen al soporte de las actividades concernientes al proceso principal del cual forma parte.
 - Procesos contingentes.
 - Actividades que se llevan a cabo y que corresponden a procesos de otras áreas.

¹² Haro Bélchez, Guillermo. Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México 1993-1999. p. 58

Es de mucha utilidad para realizar este análisis basarse en el Manual de Normas y procedimientos que se desarrollan dentro del área.

Lo anterior en razón de que una Organización en el plano del tiempo y espacio, cuenta con un histórico que le da sentido a su situación actual, orientándose a la línea que se seguirá para el establecimiento del porvenir de la Organización en su marco de actuación, lo cual le permitirá la formulación de todos y cada uno de los objetivos y metas para el cumplimiento de los compromisos establecidos en un corto mediano o largo plazo.

Por otra parte las Organizaciones, consideradas como sistemas abiertos, se mantienen en equilibrio y se adaptan e influyen en su medio, lo anterior derivado de la necesidad de vincular a la misma con el medio en el que interactúa; sin embargo, es importante señalar que, para poder interactuar con el entorno externo, es necesario consolidar una vinculación institucional de todas y cada una de las unidades que la integran, bajo el concepto de un sistemas de partes relacionadas sobre la línea de aplicación de un criterio institucional.¹³

El diagnóstico integral bajo la visión de sistemas, como se señaló anteriormente, representa una alternativa de estudio para obtener un análisis interno de la conformación de una estructura administrativa, misma que requiere de una serie de funciones interconectadas, las cuales nos permiten identificar las acciones de cada una de las unidades que la integran, así como una percepción de la misión, visión y objetivo de la misma, por lo anterior, a continuación se hará un análisis comparativo de la Administración Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, en lo referente a su estructura organizacional, lo anterior con base en lo establecido en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Ecatepec de Morelos.

¹³ Martínez Chávez, Víctor Manuel. Diagnósticos Administrativos. p.42.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS ¹⁴		
GESTIÓN 2000-2003	GESTIÓN 2003-2006	GESTIÓN 2006-2009
PARTIDO GOBERNANTE	PARTIDO GOBERNANTE	PARTIDO GOBERNANTE
Partido Acción Nacional (PAN)	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
Conformación		
Unidades con vinculación directa a la Presidencia		
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del H. Ayuntamiento • Tesorería Municipal • Secretaría Técnica de la Presidencia • Contraloría Municipal • Comunicación Social • Procuraduría Social Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Particular • Coordinación de Asesores • Secretaría Técnica • Coordinación de Sistemas de Gestión de Calidad • Secretaría del H. Ayuntamiento • Contraloría Municipal • Tesorería Municipal 	Unidades denominadas STAFF <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Técnica • Secretaría Particular • Coordinación de Comunicación Social • Coordinación de Relaciones Interinstitucionales • Coordinación de Asesores, Imagen, y Relaciones Públicas • Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas • Coordinación de Transporte y Vialidad • Instituto de la Mujer • Instituto de la Juventud

¹⁴ Esta información se desprende del organigrama señalado en el Plan Municipal de Desarrollo de Ecatepec de Morelos para las gestiones 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009.

Dependencias de la Administración Pública Municipal		
<p>Direcciones Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y Fomento Económico • Administración • Obras Públicas • Servicios Públicos • Seguridad Pública y Transito • Protección Civil y Bomberos • Desarrollo Urbano y Ecología • Cultura e Identidad municipal <p>Direcciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jurídica y Consultiva • Gobierno • Coordinación de Desarrollo Social 	<p>Direcciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios Públicos • Seguridad Pública y Transito Municipal • Obras Públicas • Desarrollo Urbano y Ecología • Educación Cultura y Deporte • Desarrollo y Fomento Económico • Desarrollo Social • Protección Civil y Bomberos • Comunicación Social • Jurídica y Consultiva • Gobierno • Tenencia de la Tierra Urbana • Administración 	<p>Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Ayuntamiento • Contraloría • Tesorería • Administración • Obras Públicas • Servicios Públicos • Desarrollo Urbano y Metropolitanos • Medio Ambiente y Ecología • Desarrollo Social • Cultura • Desarrollo y Fomento Económico • Educación • Salud • Protección Civil y Bomberos • Jurídico Consultivo • Gobierno • Seguridad Pública y Tránsito

Órganos		
<p>Órganos Desconcentrados :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Municipal de Capacitación para el Desarrollo Social • Coordinación de Derechos Humanos <p>Órganos Descentralizados</p> <ul style="list-style-type: none"> • DIF • SAPASE 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de Mercados Tianguis y Vía Pública • Coordinación de Régimen Condominal <p>Órganos Descentralizados</p> <ul style="list-style-type: none"> • DIF • SAPASE • Coordinación de Derechos Humanos 	<p>Órganos Desconcentrados :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regularización de Tenencia de la Tierra y Límites Territoriales • Derechos Humanos • Régimen Condominal • Mercados, Tianguis y Obras Públicas • Instituto de Transparencia <p>Órganos Autónomos</p> <ul style="list-style-type: none"> • DIF • SAPASE

El municipio de Ecatepec de Morelos, cuenta con una estructura administrativa orgánica basada en los propósitos fundamentales de la Administración Pública, mismos que se orientan a la prestación de un servicio a la población y a una operación bajo procesos modernos, ágiles y eficientes que se orienten con apego estricto a lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal. El titular de la Administración Pública Municipal, encabezada por el C. Presidente Municipal constitucional, quien de acuerdo a la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, establecerá las bases para la conformación de la estructura administrativa con las unidades y órganos auxiliares que considere necesario para su función.¹⁵

Por otra parte su propósito se orienta al compromiso de considerar que todos los asuntos que requieran la atención de la propia administración, serán valorados bajo la categoría de prioritario, por lo que la estructura administrativa pretende consolidarse como una estructura sólida y cuya operación se apegue a los lineamientos normativos, planes,

¹⁵ Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Ecatepec de Morelos

programas y estrategias formuladas, promoviendo el establecimiento de una vinculación institucional con el factor humano que integra a la organización.

CAPITULO IV.

Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal en el Estado de México

1. Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa Municipal en el Estado de México

El dinamismo que gira en torno a la adecuación de las acciones administrativas, emanadas por las administraciones públicas ante la imperante necesidad de atender y afrontar de manera eficiente las necesidades y demandas de la sociedad, han dado como resultado la formulación de diversos Planes y Programas orientados a afrontar de manera táctica los compromisos adquiridos para la gestión y en un marco de responsabilidad,.

Por lo anterior en la administración pública de cada uno de los municipios del Estado de México, en colaboración con el gobierno de la entidad, se han establecido compromisos orientados a una mejora sustancial, bajo un marco de corresponsabilidad, en la prestación de bienes y servicios que derivan de la propia administración, y que se expresan como respuesta a las exigencias provenientes del entorno externo a la misma. En este sentido se han integrado estos compromisos en el Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal, mismos que convergen en dos vertientes sustanciales para esa mejora: la simplificación administrativa y la transparencia.

1.1 Objetivos del Programa de Simplificación y Transparencia

La formulación del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal, se sustenta en la enunciación del objetivo del mismo, el cual contempla como directrices esenciales las siguientes: ¹

“Promover un desempeño óptimo de la Administración Pública, a través de la prestación de bienes y servicios que aporta a la ciudadanía, fortaleciendo los lineamientos de acción que desemboquen en una Cultura de Modernización de la Función Pública”

¹ Gobierno del Estado de México. Programa General de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa 2001 (Eje Municipal)

1. El compromiso de la Administración Pública Municipal con su entorno:
 - Promover un desempeño óptimo de la administración.
 - Establecer un compromiso general de todas y cada una de las unidades que integran a la administración.
 - Encauzar los esfuerzos de todas las unidades de la administración en la consecución de los objetivos y alcance de metas establecidas mediante los compromisos señalados por cada uno de los municipios orientados a:
 - Incrementar el grado de eficiencia
 - Mejorar la calidad del Servicio
 - Promover un desempeño, de trascendencia, en el factor humano
 - Impulsar acciones de Descentralización y Desconcentración administrativa
 - Proporcionar condiciones favorables para la promoción e impulso de diversas actividades productivas.

2. Compromisos de la Administración Pública Municipal con la Ciudadanía
 - Proporcionar de manera clara y concisa los requerimientos para la prestación y obtención de diversos servicios y trámites
 - Crear una cultura de confianza y credibilidad de la ciudadanía
 - Promover alternativas de participación ciudadana.

El interés del municipio, en este sentido, se orienta a la realización de una acción conjunta enfocada a un fortalecimiento de los procesos operativos inmersos en las acciones de las unidades que integran la administración pública, estableciendo para ello un mecanismo de participación e integración de todas y cada una de las propuestas de mejora.

En el plano de la interacción de todas las partes de la administración pública de Ecatepec de Morelos, consideran alternativas de enlace y comunicación, a través de las cuales se puedan encauzar adecuadamente, los esfuerzos y recursos, mismos que se traduzcan en estrategias de procuración y prestación de servicios acordes a las capacidades de la administración.

Derivado de lo anterior, uno de las estrategias fundamentales de dicho programa consiste en promover un grado proporcional de confianza en las diferentes instancias administrativas por parte de la ciudadanía y de la que se derive una visión de la trayectoria de las acciones emprendidas por parte de la administración, en estableciendo e identificando las oportunidades que deriven del establecimiento de sus propias líneas de acción para el cumplimiento de su cometido.

1.2 Análisis del Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa Municipal del Estado de México

El Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal deriva en la necesidad de proporcionar las alternativas de un trabajo coordinado y corresponsable de cada una de las unidades de la Administración, apoyadas en acciones de desconcentración, descentralización, modernización, desregulación y simplificación administrativa.²

La integración y ejecución de este programa se hará a través de una sesión del Cabildo Municipal, determinando, así mismo, a los responsables de la formulación y de seguimiento del mismo.

a) Directrices

Las directrices del Programa se enmarcan en una mejora de las relaciones entre sociedad y gobierno, promoviendo una apertura de negociación que beneficie de manera sustancial el quehacer de la administración pública en materia de sus procesos, de las decisiones y de la respuesta que espera la ciudadanía, mediante la incorporación de diversas herramientas administrativas orientadas a una mejora continua apegada a lo establecido en el objetivo de dicho programa.

² Gobierno del Estado de México. Guía Técnica para la integración, ejecución y evaluación del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal, 2003. p. 15. El desarrollo de estas vertientes se da con base en la síntesis de lo señalado en el documento.

b) Pretensión

La pretensión del programa, dada la temporalidad de la gestión en el ámbito municipal, se encauza a la formulación de diversas acciones de impacto y trascendencia que se traduzcan en una respuesta de simplificación de trámites mediante una filosofía de servicio, bajo la pauta de la responsabilidad y compromiso, de acuerdo a acciones de focalización de los asuntos derivados de la acción pública en materia de prestación de servicios. Estas acciones se formulan con base en el establecimiento de etapas de coordinación, seguimiento, control y evaluación de manera cuantitativa y cualitativa, en razón de la valorización que se dé a todas y cada una de las decisiones tomadas para una mejora sustancial.

Parte fundamental en la proporción de los elementos de análisis, para dar sentido a este programa, en el marco de su cobertura, es la difusión de todos y cada uno de los compromisos establecidos por las unidades de la administración pública en relación a dicha mejora, no obstante que los compromisos establecidos se derivaron de un diagnóstico de la situación real que se presenta en cada unidad de la administración pública y cuyos resultados son incluyentes y no consolidan el grado de importancia similar a cada uno de ellos, originando con ello que la administración no priorice de manera similar cada una de sus funciones para un objetivo común.

c) Vertientes

La formulación de las acciones de simplificación se elaboraron de acuerdo a la consideración de cinco vertientes esenciales, para dar un sentido óptimo y acorde con lo pretendido, es por ello que dichas vertientes se desarrollan a continuación:

Vertiente 1 Agilización de Trámites	Engloba acciones tendientes a la revisión de los procedimientos en los que se sustentan los trámites. Orientación: Eliminación de requisitos, reducción de tiempos de respuesta, eliminación de instancias administrativas no justificadas Finalidad: Desburocratizar el aparato administrativo	Acciones Diseño de Sistemas de Gestión Cambio de procesos de manuales automatizados Tecnologías modernas de trabajo
---	---	--

	<p>Agilización de trámites y servicios</p> <p>Integra</p> <p>Acciones cuyo objetivo consiste en la automatización de procesos, reduciendo el tiempo de respuesta</p>	<p>Capacitación de los servidores públicos</p> <p>Esquemas de concentración y participación social</p>
<p>Vertiente 2</p> <p>Mejoramiento de la Atención al Pública</p>	<p>Involucra acciones orientadas a brindar mejores horarios de atención y plazos establecidos, clarificar el contenido de los formatos, instalar, fortalecer áreas de atención</p> <p>Orientación:</p> <p>Mejorar las ventanillas únicas de gestión</p> <p>Capacitación de los servidores públicos en los procesos específicos de los trámites que realizan</p> <p>Fortalecimiento de la atención de quejas y denuncias y difusión de las acciones en materia de simplificación a la ciudadanía.</p> <p>Finalidad:</p> <p>Fomentar la dignidad y profesionalización de la función gubernamental y provisión al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva</p> <p>Integra:</p> <p>Recursos Físicos, Tecnológicos, de espacio y tiempo, Económicos y del Factor Humano</p>	<p>Acciones</p> <p>Ampliación de Horarios y Plazos establecidos</p> <p>Mejoras en espacios físicos de atención al público</p> <p>Simplificación de trámites y requisitos</p> <p>Proveer formatos claros y precisos</p> <p>Ventanillas únicas</p> <p>Módulo de orientación</p> <p>Uso de medios electrónicos.</p>
<p>Vertiente 3</p> <p>Transparencia Administrativa</p>	<p>Involucra acciones orientadas a la promoción del desempeño ético de los servidores públicos</p> <p>Orientación:</p> <p>Erradicar conductas ilícitas y evitar la corrupción administrativa.</p> <p>Finalidad:</p> <p>Crear en los servidores públicos una cultura de responsabilidad de rendición de cuentas de sus actos.</p> <p>Integra:</p> <p>Acciones preventivas y de promoción a fin de afrontar las acciones de impunidad y corrupción.</p>	<p>Acciones</p> <p>Reducir el ejercicio de facultades discrecionales</p> <p>Impulsar el cambio de actitud y aptitud en el personal</p> <p>Sustentar la suspensión de trámites y servicios en el código de procedimientos administrativos</p> <p>Establecer sistemas de control y seguridad en documentación.</p>

<p>Vertiente 4 Desconcentración y Desregulación</p>	<p>La desconcentración implica acciones orientadas a transferir facultades a organismos autónomos, los cuales pueden tener un mejor control, eficacia y eficiencia en la prestación de trámites y servicios.</p> <p>La descentralización implica acercar las unidades de prestación de servicios a los usuarios</p> <p>Orientación: Obedece al interés de modernizar la administración Pública mediante la redistribución funcional del aparato estatal en beneficio de los municipios.</p> <p>Finalidad: Ampliar la capacidad de respuesta para que los trámites y servicios sean atendidos con agilidad y oportunidad.</p> <p>Integra: Unidades administrativas</p>	<p>Acciones</p> <p>Prestación de trámites y servicios próximos a la ciudadanía</p> <p>Asignación oportuna de facultades y recursos</p> <p>Delegación de autoridad a los órganos</p> <p>Regionalización de procesos completos</p> <p>Eliminación de instancias de trámite o gestión</p>
---	---	--

<p>Vertiente 5 Mejora Regulatoria</p>	<p>Implica la eliminación, sustitución, adecuación o mejora de las disposiciones jurídico-administrativas, mismas que en algunas situaciones resultan obsoletas o obstaculizadoras.</p> <p>Orientación Modificación de disposiciones regulatorias, así como la creación de nueva regulación que en nada obstaculice, como el antecedente, el proceso de atención y/o prestación.</p> <p>Finalidad Hacer la regulación flexible y ágil, mismas que permitan un fomento y no una inhibición del desarrollo de las actividades de los particulares. Lo anterior a través de un análisis de las normas y disposiciones jurídico administrativas del ámbito municipal.</p> <p>Integra Marco Normativo</p>	<p>Acciones</p> <p>Actualización de Reglamentos</p> <p>Contar con un marco normativo congruente</p> <p>Reglamentos en materia específica</p> <p>Desregulación en materia económica sin afectar los estándares de seguridad social y laboral, protección al ambiente y a la educación.</p>
---	--	---

1.3 Instancia de Implementación

La implementación de cada uno de los asuntos derivados de la formulación del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal, deriva en la aplicación de cuatro etapas:

1.3.1 Diagnóstico³

La etapa del diagnóstico se ve inmersa en un análisis de las expectativas y exigencias en la prestación de cada uno de los servicios y/o trámites por parte de la administración pública; así mismo esta información deriva de la revisión de la visión integral que tiene la propia administración, y la cual quedó asentada una vez que se definió el objetivo del programa, para con ello establecer los elementos necesarios y consolidar las líneas de comunicación y supervisión de cada uno de los compromisos establecidos.

En un segundo plano la compilación de la información aporta las bases de la clasificación y almacenamiento de los insumos necesarios, para establecer las acciones de cada una de las áreas involucradas en el programa, y con ello determinar el sentido que toma el mismo, y cuál será el impacto en cada una de las unidades. Así mismo el elemento de interacción con el medio externo, es factor importante para la compilación de información, dirigida a un acercamiento con la percepción que tienen los usuarios con respecto a cada unidad de la administración pública.

La compilación de información implica como consecuencia la aplicación de un análisis de elementos inmersos en el funcionamiento interno de la administración pública municipal, mismos que engloba lo referente al factor humano, en cuestión de actitud y aptitud en referencia a los trámites y servicios, así como la percepción de los mismos servidores con respecto a la administración, al lugar donde se desarrollan las actividades, los procesos y los procedimientos que desarrollan y los lineamientos sobre los cuales se rigen. El soporte para la aplicación de un análisis en los factores antes expuestos, se apoya en acciones de identificación, recopilación, determinación, detección y definición de fallas, omisiones, duplicidad, inconsistencias, duplicidad, carencias, excesos, entre otros, presentes en el trámite o proceso.

³ Martínez Chávez, Víctor Manuel. Diagnósticos Administrativos. p. 68.

1.3.2 Formulación de propuestas

La formulación de propuestas, una vez que se cuenta con la información proveniente del diagnóstico aplicado a cada una de las unidades de la administración, proporciona los elementos necesarios para la consolidación de diversas alternativas propicias para la consolidación de aquellas opciones, que de acuerdo a su naturaleza y necesidad, permitan una mejor ejecución y empleo de cada uno de los insumos para la consecución de cada uno de los objetivos y que estos a su vez se reflejen en beneficios integrales y de manera general a la propia administración.

Por lo anterior es necesario que dicha ejecución se vea plasmada a través de los diferentes documentos de orden organizacional y jurídico, mismos que servirán como lineamientos para la identificación de fallas y omisiones inmersas en el quehacer diario, esto es conocer la manera en cómo están impactando en cada una de las unidades y en el factor humano. Este impacto se podrá traducir en el cerco de las siguientes vertientes:

- ✓ Del proceso administrativo
- ✓ De las Instancias administrativas
- ✓ De las aptitudes del Servidor Público
- ✓ De la atención al público

El sustento para la determinación de estas alternativas se fundamenta en una identificación, previa del análisis, en las demandas y necesidades de los usuarios, las cuales derivan en la aportación de los elementos para la formulación de las alternativas de corrección de los resultados obtenidos a través de la aplicación del diagnóstico, dando forma a la pretensión en materia de simplificación que se desea aplicar.

1.3.3 Integración de los Proyectos.

Al efectuarse la acción de integración del Programa de todas las alternativas posibles, se establecen los lineamientos a seguir por cada una de las unidades de la administración pública, contemplando la definición de acciones susceptibles de ejecución, lo anterior a efecto de identificar aquellas fallas u omisiones de las alternativas que no aporten un

valor, en relación a la finalidad de aplicación y consecución de objetivos de la administración pública municipal de manera integral. Los elementos de consideración para dichas acciones se engloban en:

- a) Temporalidad.- Indicación del periodo de ejecución y fecha de terminación del proyecto.
- b) Recursos.- Humanos, físicos, económicos, de espacio y tiempo disponibles y considerados previamente en la planificación.
- c) Integración.- La problemática y soluciones se deben orientar a la realización de acciones que visualicen en forma horizontal de manera intra o interinstitucional.
- d) Prioridad.- mejoramiento y modernización de los procesos prioritarios.
- e) Valor.- Otorgar un valor a las demandas y propuestas de la ciudadanía a través de diversos medios.

Una vez considerados dichos elementos el programa entra en una fase de integración de las propuestas que engloban cada uno de los compromisos, misma que se traduce en el establecimiento del compromiso y corresponsabilidad de la administración pública municipal y las unidades que la integran, en el mejoramiento de la prestación de servicios a la ciudadanía y el cual se difunde a través de medios impresos y electrónicos.

1.3.4 Control Seguimiento y Evaluación

La ejecución de las acciones del contenido del programa, deriva en el impulso de aquellas actividades y/o tareas en el seno de la programación, para aportar un cumplimiento de todos y cada uno de los objetivos establecidos. Esta acción se sustenta en la temporalidad asignada a cada una de las tareas, basada en una calendarización de las actividades de acuerdo a su complejidad y tiempo requerido para su correcta ejecución.

Es en esta instancia en la cual las acciones de seguimiento, el control y la evaluación, encuentran su fundamento, en razón de que las acciones de seguimiento y control se

orientan al conocimiento del grado de efectividad de las acciones emprendidas por el programa, a través de la información proporcionada por cada una de las unidades administrativas, formalizando la tarea de análisis y valoración, con el propósito de corroborar la información y ampliar el contenido de los alcances obtenidos en cada instancia, permitiendo con ello que cada unidad identifique aquellas acciones que no se cumplieron en tiempo y en forma, de igual manera que no contribuyeron adecuadamente con el propósito por el cual se formularon, derivando en las recomendaciones correspondientes y las medidas correctivas pertinentes.

La evaluación, como actividad de valoración, justifica la necesidad de establecer criterios que permitan efectuar una medición de eficiencia, eficacia y congruencia en el logro de objetivos. Lo anterior deriva en la atención de los asuntos concernientes a la obtención de los efectos de la implementación de las actividades del programa, mismos que se identificaron de manera cuantitativa y cualitativa, a través de cada uno de los indicadores de gestión, así mismo una introducción en las actividades relacionadas al cumplimiento de cada uno de los compromisos adquiridos por las unidades de la administración pública municipal.

El sustento de la evaluación, consiste en la observación directa de las actividades del procedimiento aplicadas a los usuarios directos y al personal administrativo, cuya finalidad refleje el grado de efectividad de las medidas de resultados definidas en el planteamiento del proyecto, aplicándose en aquellos proyectos que tiene un impacto sustancial en la administración.

En este sentido la actualización de todas y cada una de las herramientas administrativas (manuales, guías, entre otros) se traduce como un imperativo dada la naturaleza de la pretensión del programa y de los beneficios que esto traerá.

1.4 La Unidad de Control del Programa

La instancia a través de la cual se dirigen los objetivos y acciones, enmarcados dentro del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal, se denomina “Comisión de Coordinación Municipal”, misma que representa aquella unidad, dependiente de la Contraloría Municipal, encargada de la coordinación de la compilación

de la información concerniente a la simplificación administrativa municipal, así mismo para el seguimiento y control de todas los compromisos y sus acciones en relación a su establecimiento y ejecución

Las facultades de esta comisión se ven inmersas en cada uno de los procesos orientados a una simplificación administrativa municipal, englobando acciones de intervención en el proceso en materia jurídica, de fiscalización, de corresponsabilidad, de simplificación, de desregulación, de transparencia y contraloría social; dichas facultades serán consolidadas a través de la firma de un convenio de colaboración, firmado al inicio de la gestión por el Presidente Municipal, y será el mismo quien determine quiénes integrarán la misma y cuyas determinaciones se harán del conocimiento del mismo, lo anterior con la previa autorización y sometimiento a consideración en el Cabildo Municipal.

La estructura organizacional sugerida, por parte de la Contraloría del Estado de México, para dicha comisión se integra por el Presidente Municipal como titular del órgano y supervisor de los resultados; así mismo por un Coordinador General, el cual derivará de la Contraloría Municipal, misma que se encargará, entre otras funciones, de la integración del programa; y por vocales, las cuales serán determinadas en número por el Presidente Municipal.

Las funciones obedecen a la exigencia de contar con una unidad, capaz de llevar a cabo y de manera específica la observación en el cumplimiento de todas y cada una de las etapas contempladas en el programa, y las cuales se encaminan al cumplimiento administrativo de cada unidad en referencia a:

- a) Difusión de las políticas y lineamientos a seguir para cada una de las unidades
- b) Consolidar las vertientes de trabajo enfocadas a:

- Agilización del trámite

- Mejoramiento de atención al Público

- Desconcentración y Descentralización Administrativa

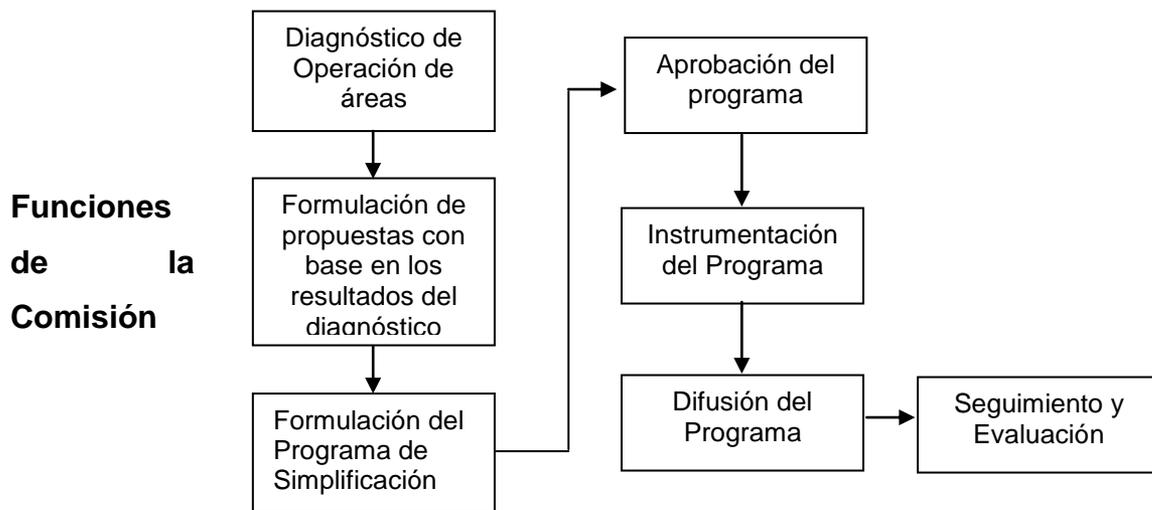
- Transparencia Administrativa

- Mejora Regulatoria

c) Mecanismos para el Control Seguimiento y Evaluación a lo largo del Proceso.

Lo anterior deriva en la formulación e implementación del Programa Anual De Simplificación Administrativa de las diferentes dependencias del Ayuntamiento, constituido por las necesidades propias de la administración.

La integración de la comisión deriva de la formalización en la formulación del programa y las etapas subsecuentes, a efecto de determinar sus funciones: ⁴



1.5 Líneas de acción

Las necesidades propias de la administración municipal surgen de la identificación y conocimiento del impacto que tiene cada una de las actividades adjetivas y sustantivas de la administración, permitiendo con ello una justificación de dichas acciones en el programa.

⁴ Gobierno del Estado de México. Programa General de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa 2001 (Eje Municipal)

La justificación para la formulación de dicho programa incluye, la identificación de los insumos, productos, quiénes intervienen y las técnicas empleadas para el cumplimiento de los objetivos, crean una alternativa de acción correctiva, con la finalidad de evitar omisiones, gastos y duplicidades en la prestación de un servicio de acuerdo a las siguientes consideraciones:

- a) Describir mediante observación directa el funcionamiento de cada unidad que integra la organización
- b) Perfeccionar las medidas de inducción a cada uno de los usuarios
- c) Periódicamente actualizar de manera visual y escrita todos y cada uno de los lineamientos a seguir para la omisión de requerimientos innecesarios
- d) Mejorar la calidad de atención al público
- e) Identificar las necesidades y demandas de la sociedad
- f) Atención oportuna de las quejas y sugerencias por parte de los usuarios.

Lo anterior proporcionará una forma más clara y precisa de atención al público, permitiendo con ello que las unidades cuenten con las herramientas documentales necesarias para afrontar de manera óptima las solicitudes de los usuarios, es decir, representará un trabajo recíproco de participación y acción directa de los servidores públicos, permitiendo con ello que los trámites sean más expeditos y ágiles.

1.6 Participación de la ciudadanía

En la descripción del programa de simplificación se abordó un aspecto importante para la viabilidad del mismo, y que se dirige a una acción de corresponsabilidad y compromiso, las cuales deben de establecer los lineamientos de integración para una participación ciudadana, dichas acciones se vieron reflejadas a través de la sesión de Cabildo y de la que se desprendió la aprobación y difusión del programa.

Bajo esta introducción es necesario que la administración pública, a través de los canales de comunicación respectivos, establezca las bases de orientación sobre los beneficios que se desprenderán de la aplicación de los diversos programas a la ciudadanía, así como los compromisos adquiridos por la propia administración en lo referente a la simplificación de trámites.

La simplificación de trámites o solicitudes a la propia administración, representan el insumo necesario para la justificación de dicho programa, en razón de que es la propia ciudadanía la que manifestará su exigencia para un servicio de calidad, así mismo es la que demanda a través de resultados un servicio adecuado y un bien necesario. Por ello es preciso que el compromiso de la ciudadanía se centre en la obtención de un servicio óptimo, en la rendición de cuentas y en el reflejo de un servicio acorde con lo establecido en este u otro programa.

Es por ello que la participación representa uno de los más grandes retos, en razón de que es en este punto en el que se incorporan los elementos de corresponsabilidad y acceso a las acciones emprendidas en el plano de gestión administrativa mediante un proceso de consulta sobre la visión que se tiene de la propia administración, sobre la optimización de los procesos de gestión, sobre los mecanismos para el seguimiento y control, y finalmente para consolidar las bases de una evaluación sobre la interacción presente en el servicio.

1.7 Sistema Integral de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos.

La evaluación de las secuelas concernientes al alcance de los objetivos del Programa de Simplificación y Transparencia de la Administración Municipal, se sustentaron en la consideración del desempeño de los servidores públicos en el cumplimiento cabal de lo establecido en un periodo de tiempo.

Ante ello, las consideraciones para la formulación del programa, evidencian una definición nula de los parámetros para poder establecer las bases para una evaluación del desempeño de los servidores públicos, en razón de que dicha formulación se centra principalmente en la consolidación de las acciones en materia de simplificación, siendo que los resultados son producto del desempeño de los integrantes de la propia administración.

Es por ello que la evaluación del desempeño de los servidores públicos se centra en promover una difusión de los requerimientos para un mejor desempeño y evaluar la eficiencia, la eficacia, la aptitud y la actitud en el servicio, es por ello que la incorporación de un sistema integral de evaluación del desempeño es una tarea inmediata y necesaria en la administración.

2. Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa en Ecatepec de Morelos⁵

El Programa de Simplificación y Transparencia Administrativa, deriva del compromiso establecido por los presidentes municipales del Estado de México con el gobierno de la entidad, y se da como respuesta a una invitación efectuada por el titular de la Contraloría de la entidad, para formar parte de la Comisión de Desregulación y Simplificación Administrativa, a través de la cual se firma un convenio en el que se establecen los compromisos de la administración municipal para la formulación del Programa Anual de Simplificación Administrativa de las unidades que integran a la administración municipal.⁶

Es preciso señalar que para un estudio amplio de la aplicación de este programa, en el municipio de Ecatepec de Morelos se han presentado variantes en cuanto a su formulación e implementación ya que actualmente se le ha otorgado una mayor importancia a la formulación de acciones dirigidas a la transparencia administrativa. Por ello, y para cuestiones de análisis, el desarrollo del programa se puede enmarcar en las acciones ejecutadas en los periodos de gestión 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009, los cuales se detallan a continuación:

- Programa de Simplificación Administrativa 2001, 2002, 2003⁷

En respuesta a la invitación de la Contraloría Estatal, el municipio de Ecatepec de Morelos consolida el compromiso de la administración pública municipal, a través de la firma de 58 compromisos, por parte de unidades 12 unidades administrativas, derivados la aplicación de un diagnóstico previo en cada una de ellas:

Al establecer los compromisos, acto seguido, se procedió a la conformación de la Comisión de Coordinación Municipal, dependiente de la Contraloría Municipal e integrado por el titular de cada una de las direcciones de la administración pública, de 2 síndicos y de 4 regidores.

⁵ Gobierno del estado de México. Comisión de Desregulación y Simplificación Administrativa.

⁶ Gaceta de Gobierno del Estado de México. No. 45. Acuerdo de coordinación en materia de desarrollo administrativo.

⁷ Documento emitido por la Contraloría Municipal de fecha 19 de julio del 2001, el cual contiene los 58 compromisos establecidos por Unidad.

Inicialmente se procedió a una revisión detallada y coordinada de los procesos y procedimientos administrativos de cada una de las áreas, identificando las alternativas de vinculación de las posibles soluciones ante las deficiencias detectadas en la ejecución para la prestación de un servicio.

Al identificar las fallas y omisiones se procedió a la elaboración del documento que contemplará cada uno de los compromisos suscritos y sus alternativas de ejecución, sin embargo estas acciones contemplan la temporalidad de un año, razón por la cual se considerarán solamente los resultados de cierto número de compromisos que se puedan cumplir al finalizar un año.

La aprobación y presentación del programa, se suscitó cuando el presidente municipal sometió al Cabildo Municipal el documento, otorgando la aprobación correspondiente, el documento establece el interés de brindar a la ciudadanía una atención acorde al logro de la simplificación administrativa en bien de los ecatepenses.

Es preciso señalar que las acciones de simplificación administrativa en el municipio se orientaron a la descentralización de oficinas de trámites administrativos e implementación de programas de simplificación, aunque de manera parcial en la mejora de algunos servicios.

- Modernización y Transparencia Administrativa 2003-2006

Para la Gestión 2003-2006 el contenido de este programa se orientó a la modernización y transparencia administrativa, con el propósito de eficientar la administración pública municipal, simplificando y agilizando algunos de los procedimientos para lograr una mejor atención al ciudadano, abatir costos administrativos y fortalecer las finanzas del municipio.⁸

Es importante señalar que de manera general, se determinaron los asuntos considerados como prioritarios, y los cuales se enfocaron a:

⁸ Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2003-2006.

- ✓ Modernización de pagos
 - ✓ Establecimiento de un sistema municipal de quejas y denuncias,
 - ✓ Implementación de políticas y establecer el sistema de transparencia administrativa dirigido a la ciudadanía del municipio.
 - ✓ Obtener la certificación de Calidad ISO 9000 para las áreas de la administración.
 - ✓ Reestructurar la operación administrativa y financiera del organismo operador del agua para lograr su auto suficiencia económica.
 - ✓ Instar a los usuarios a que promuevan la cultura del pago de derechos y servicios para fortalecer la hacienda municipal.
 - ✓ Descentralización de las oficinas de recaudación y trámites administrativos.
 - ✓ Implementación de programas de simplificación administrativa para atender las demandas sociales y la gestión municipal.
 - ✓ Fortalecer las finanzas públicas del municipio mediante procesos modernos de recaudación con el propósito de incrementar los ingresos propios y fomentar la inversión y gasto público.
 - ✓ Ejecutar acciones de disciplina presupuestal, control del gasto y ejercicio de los recursos
 - ✓ Creación y operación de un sistema de control de cuenta pública y programas.
 - ✓ Generación de la información financiera y estados contables.
 - ✓ Modernización integral del catastro que incluya la automatización de bases de datos, el manejo de sistemas de información geográfica y la actualización de valores.
 - ✓ Implementación de un Sistema de Información Municipal que compile, ordene y clasifique información de carácter estadístico y cartográfico.
 - ✓ Crear el servicio público municipal de carrera y profesionalizar a los servidores públicos municipales.
- Gestión y Transparencia Administrativa 2006-2009

Es el título asignado en la gestión 2006-2009, la cual apostó por la implementación de la norma ISO 9000 a sus procesos, bajo el argumento de proporcionar un servicio adecuado a las exigencias de la ciudadanía, determinando como una necesidad la formulación de los procesos y los manuales de procedimientos necesarios para las funciones de cada una de sus áreas.⁹

Por lo anterior y una vez analizadas las diferentes etapas del Programa de Simplificación Administrativa en Ecatepec de Morelos, se percibe que la representación del interés por la

⁹ Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos, 2006-2009

continuidad de la simplificación administrativa se ha visto relegado, no obstante los elementos de análisis aportan variantes que le dan un mayor sustento a la necesidad de que la administración municipal lleve a cabo procesos de simplificación, indispensables para la mejora de los trámites en el municipio.

CAPITULO V.

Política Pública de Simplificación y Transparencia Administrativa apoyada en un modelo de Comunicación Organizacional en el Municipio de Ecatepec de Morelos.

1. Política de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública Municipal.

La Administración Pública Municipal presenta, dentro del marco de su proceso organizacional, la necesidad de determinar las acciones planteadas como producto del esfuerzo y atención secuencial de todos y cada uno de los compromisos derivados de la segmentación de problemas presentes en la organización, a través de la definición y consolidación de las líneas estratégicas, concernientes a la participación de los actores inmersos en la toma de decisiones de la organización, así como en la delimitación y orientación del otorgamiento del carácter de prioridad a aquellas acciones que se definan como un producto organizacional encaminado a una elección racional de aquellas alternativas de mejora para la propia organización.

Ante ello el compromiso promueve establecer estrategias de acción sustentadas en un proceso práctico en la toma de decisiones y de las acciones sustantivas para la atención de las demandas sociales organizadas, que atañen a las funciones de cada una de las unidades que integran a la propia administración.¹

Es por ello que la Simplificación Administrativa representan, entre otras prioridades, el sustento para la formulación e implementación de una Política Pública en esa materia, la cual deriva en la delimitación de uno o varios procedimientos estandarizados para una atención secuencial de metas, derivando en ello la disminución de una incertidumbre mediante la procuración de acciones dirigidas a abordar estrictamente el asunto que se pretenda afrontar, permitiendo con ello una proyección de cambio y aprendizaje organizacional hacia la ciudadanía para la agilización de trámites y servicios, así mismo para un proceso de negociación en el acceso a la información y de resultados, respaldado lo anterior mediante un proceso planificado y determinado por la propia administración, ante un panorama de exigencias y determinación sustancial para el quehacer público.

¹ Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas. p89.

Las exigencias presentes en el quehacer público tienen su primer acercamiento en dos esferas esenciales, encaminadas a una identificación concreta de las situaciones presentes en el marco social, así como en la viabilidad de optar por aquellas alternativas de acción, determinadas por un rango consensuado de decisiones y en la factibilidad para una capacidad de respuesta concreta:

- I. La primera es de carácter estructural y funcional, esto es en referencia al marco normativo y las relaciones entre los tres niveles de gobierno, las intergubernamentales y las institucionales.
- II. La segunda es de carácter administrativo: métodos y procedimientos, la planificación, la organización y la toma de decisiones.

Aunado a lo anterior, los responsables de la decisión de una Política Pública, para una mejor definición e implementación, tienen el reto de contar con métodos y procesos acordes en la asignación, supervisión y control de las acciones y los insumos necesarios para la consecución de metas y objetivos determinados por la situación presente, mismos que determinan el impacto de las acciones en el plano de las expectativas sociales y en la legitimidad de las mismas por parte de la administración, la cual se debería sustentar en la suma de los esfuerzos mediante una participación activa.²

1.1 Justificación

La necesidad de proyección de las capacidades de la Administración Pública Municipal, para la determinación de una gestión adecuada de su potencial, se originan por la exigencia en la prestación de un servicio público especializado y concreto, ante ello, el impulso que se pretende mediante una Política Pública en materia de Simplificación y Transparencia Administrativa es el de aprovechar y encauzar adecuadamente el potencial administrativo y del factor humano, promoviendo en el marco de la organización la concientización del objetivo de la administración, así como la promoción de un proceso

² Etkin, Jorge. Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. p 4. El autor señala: "Existen muchas actividades en la organización que no están relacionadas con los objetivos...y no todo el comportamiento de los individuos está determinado por la estructura formal"

continuo de mejora que armonice y conlleve a un aprovechamiento de todos y cada uno de los esfuerzos e insumos en pro de la función pública.

Ante ello, la política pública pretende ser un instrumento de una acción concreta ante una exigencia emanada por el medio interno y externo, la cual permita una “transformación” permanente de la administración en dos direcciones: la integración y mejora de todos y cada uno de los métodos y procesos enmarcados en la prestación de servicios, y en la apertura y difusión de dichos procesos a la ciudadanía.

Es por ello que la integración y mejora se enfoca a una asociación de todos y cada una de las unidades que integran a la administración pública, en el sentido de asociar los esfuerzos de la acción administrativa bajo diferentes perspectivas, incidiendo de manera sustancial en la organización, en los procedimientos, en los recursos y esencialmente en el factor humano, es decir pretende una integración total de funciones bajo diversas perspectivas (fiscales, presupuestarias, de trámites y servicios, entre otras).

Es en el factor humano en el que la incidencia se da a través de una participación activa e inmersa en una dinámica de difusión de responsabilidades, aprendizaje e interés, con el propósito de proponer aquellas acciones de mejora que repercutan directamente en la función individual y se traduzcan en un impacto de manera colectiva

La apertura y difusión pretende un acercamiento e identificación de cuales son los resultados de la identificación y mejora aplicados al interior de la administración pública, en relación a los trámites y servicios hacia la ciudadanía; esta apertura se encamina a una accesibilidad en la interacción de acceso a la administración en términos de espacio, de trámites y de respuesta, pretendiendo con ello, una imagen integral enfocada a una presentación práctica de una mejora de gestión y delimitación de la congruencia entre la organización y sus funcionarios, orientándose prioritariamente a una racionalización de procesos y desenvolvimientos de sus capacidades.³

³ Etkin, Jorge. Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. p 15

1.2 Objetivos

La formulación de los objetivos, generales y particulares, de la Política Pública, se inscribe en la intención de identificar la práctica de gestión de la Administración Pública Municipal, en el marco de su función y de sus acciones, a efecto de establecer el propósito de seleccionar y formular los instrumentos que fortalezcan una reorganización interna, partiendo de la planeación, organización, dirección y ejecución de sus tareas básicas.

Por lo anterior los objetivos se deben sustentar en la promoción de una Política Pública de Simplificación y Transparencia Administrativa como un instrumento de acción determinada por un compromiso de consideración y aplicación general; dicha acción se inscribiría en las tareas de gestión y organización, proporcionando diversas alternativas para la toma de decisiones y de ejecución, así mismo procurando la aportación de los elementos de viabilidad para su incorporación y en la negociación para su correcta implementación.

Ante ello la determinación de los objetivos de la política pública se orientan a una publicitación del quehacer público como un proceso de gestión comprometido y con una visión de mejora bajo el esquema de definir aquellos objetivos esenciales a efecto de delimitar las acciones significativas que guían o delimitan las toma de decisiones directivas y operativas, con el fin de identificar la secuencia de ejecución para el cumplimiento de los objetivos en el límite establecido, ante ello, y retomando los elementos anteriormente expuestos, se determinan los siguientes objetivos:

Objetivo General

1. Promover en la Administración Pública Municipal una Política Pública de Simplificación y Transparencia Administrativa, como un instrumento de acción permanente que integre el compromiso de la mejora, la promoción, la difusión y la ejecución de todas y cada una de las acciones para la simplificación de trámites y la transparencia en el proceso de gestión.

Objetivos particulares

1. Establecer los lineamientos de implementación de la Política Pública de Simplificación Administrativa en cada una de las unidades que integran la Administración Pública Municipal, previo la aplicación de un diagnóstico de la situación organizacional, normativa y de operación.
2. Determinar los lineamientos de seguimiento, control y evaluación en la implementación de la Política Pública en cada una de las unidades de la Administración Pública de inicio a fin.
3. Proyectar el beneficio que la implementación de una Política Pública de Simplificación y Transparencia Administrativa traerá en materia de integración, de ejecución y de la difusión del quehacer público hacia la ciudadanía.⁴

1.3 Misión y Visión

La construcción de la misión y la visión de la administración pública municipal, determinan la aportación de los elementos que le darán conducción a las acciones de la política pública, mismos que se definan a través de la instrumentación de diversas estrategias que engloben, esencialmente, la formulación y elección de las acciones organizacionales, así mismo en la definición de una estrategia de negociación, encaminada a la consolidación del posicionamiento organizacional mediante la coordinación de las diferentes esferas de la administración inmersas en la acción de gobierno.

Lo anterior obedece identificación concreta de las necesidades y exigencias que enfrenta la Administración Pública Municipal en el plano de su proceso administrativo y en su interacción funcional entre sus unidades. Ante ello se promueve la implementación de una política de incidencia general y perceptiva de las oportunidades y amenazas derivadas de sus ejecuciones y el impacto para la atención de demandas derivadas de la propia organización y de su entorno.

La política pública pretende consolidarse como un instrumento de decisión, de acción y de estrategias, mismos que se traduzcan en beneficios sustantivos para la Administración Pública Municipal, la cual pretenderá ubicarse, como una organización en constante

⁴ Etkin, Jorge. Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. p 61-63. "La organización es determinada, pero también se autoconstruye"

adecuación, y cuyo eslogan se determine mediante “Es nuestro compromiso...”, así mismo como una organización que identifique y aproveche su potencial para una mejora en el servicio público.

1.4 Líneas Estratégicas

La organización y la gestión para la administración pública representan las bases sobre las que gira la determinación de la política pública, es por ello que es necesario identificar los conceptos inmersos, para el establecimiento de las estrategias a seguir de acuerdo a lo siguiente:

a) En el plano interno:

- a. Estrategia Organizacional. La promoción en el establecimiento de los lineamientos específicos para eficientar y mejorar los métodos y procedimientos actuales, mismos que se ven rebasados por la creciente demanda de atención de diversos asuntos que competen a la administración pública, ante ello es preciso adecuar y modificar todo aquello que no aporte un valor sustancial a cada una de las acciones de las unidades administrativas. En consecuencia se abordará, inicialmente, un proceso de integración de las opiniones de cada una de las unidades de la organización, para con ello elaborar una agenda general en la que se establezca la problemática y la o las soluciones acordes a tal fin.
- b. Estrategias para la mejora. Empezar acciones de decisión en la que se vean inmersas todas las unidades, para con ello identificar las áreas críticas con requerimientos urgentes, las cuales implicarán un proceso de ajustes, de adecuación, de diálogo, y de concertaciones durante todo el proceso.
- c. Estrategias para la asignación de recursos. La proyección del costo beneficio y la viabilidad del proyecto para su implementación en el quehacer diario, esto es un conocimiento intrínseco de la perspectiva financiera, normativa, de operación y aspectos técnicos necesarios.
- d. Estrategias corporativas. El establecimiento inicial de mecanismos de seguimiento, control y evaluación derivado de un conocimiento

organizacional, así como en la difusión de que la administración es una organización abierta al cambio y cuyos resultados se traducirán en un mejor servicio.

En el plano externo

- e. Estrategias emprendedoras. La difusión de los cambios que se generan en el marco de la administración pública municipal, en materia de una mejora en la prestación de servicios, así mismo que estos cambios se reflejen de en tiempo y forma.
- f. Estrategias funcionales. La publicitación de una organización que impulsa acciones de mejora continua y de ejecución, con apego a las directrices establecidas para tal fin, en beneficio de la ciudadanía. Es importante señalar que esta estrategia se debe vincular a la organización, ya que representa una muestra de la racionalización de los esfuerzos aplicados.⁵

1.5 Líneas de Acción

La premisa para la formulación de las líneas de acción de la política pública, parte de la integración y consolidación de un proceso de argumentación de todos y cada una de las áreas de la organización en referencia a cada uno de los procesos inmersos en la administración pública municipal, con el propósito de orientar la mejora de gestión, garantizando de manera prudente, la adecuación, la continuidad y la consolidación de cada proceso en la toma de decisiones. Es por ello que la formulación de las líneas de acción se determinará de acuerdo a las experiencias y escepticismo de cada una de las unidades para el cumplimiento de las funciones de la organización.⁶

Por lo anterior las líneas de acción, propuestas son las siguientes:

⁵ Rose, Richard. El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales, p 19-24. Las estrategias establecidas se definen de acuerdo a la recopilación de los elementos expuestos por el autor y que se consideran esenciales.

⁶ Majune, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Estudio introductorio. p 35. "La argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de la formulación de las políticas"

- a) El fortalecimiento interno de la administración, de los mecanismos de participación, concertación y coordinación de todas y cada una de las unidades, en materia de toma de decisiones y corresponsabilidad, concernientes a la mejora del servicio público, intensificando las acciones de simplificación y transparencia administrativa.
- b) Es necesario establecer un área general, con la representatividad de todas y cada una de las unidades, misma se encargue de establecer la agenda con los asuntos concernientes a esta materia y el seguimiento de los mismos para su adecuación en la implementación de la política pública.
- c) La capacitación de todos y cada uno de los servidores públicos en la materia, para con ello poder establecer un conocimiento pleno de las acciones que se pretenden establecer, y la cual se llevaría a cabo a través de talleres de difusión e inducción, formulados con base en el contenido general de la política pública.
- d) Crear los mecanismos de consulta en los que se identifiquen y se conozcan las perspectivas de la ciudadanía hacia la propia administración y no menos importante de los servidores públicos hacia la administración, con el fin de poder establecer una perspectiva estratégica para la consolidación de las propuestas de mejora en materia de simplificación y transparencia administrativa, mediante diversas modalidades de encuesta.
- e) Promover una cultura de seguimiento y evaluación en cada una de las áreas a manera de que se tengan los elementos necesarios para poder concretar los aspectos inherentes a la viabilidad de las acciones y ejecución de la política pública.⁷

1.6 Indicadores de Medición

Los avances y alcances de la implementación de la política pública, se encaminan a la formulación de un sistema de medición sistemático y de permanente de monitoreo a

⁷ Etkin, Jorge. Política, Gobierno y Gerencias de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. p 44

través de indicadores, los cuales representan los parámetros de medición de dicho sistema.⁸

Para ello es necesario tener en consideración la utilidad y la información que aportan dichos indicadores para la toma de decisiones, es decir, son instrumentos de medición que permiten una cuantificación en el grado del cumplimiento de los objetivos, permitiendo con ello el establecimiento de los compromisos y la magnitud de los resultados a lograr. Por otra parte representan una opción de monitoreo de dichos resultados a lo largo de un proceso, así como la ubicación de los niveles específicos de eficiencia, eficacia y calidad e todas y cada una de las acciones de gobierno.

La medición de la política pública, como un instrumento de decisión y acción, requiere de la aplicación de indicadores estratégicos, mismos que midan el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y de sus programas a través de las dimensiones de impacto, cobertura, eficiencia, calidad y alineación de recursos

Los indicadores estratégicos a formular deben presentar la característica esencial de vincularse intrínsecamente con el contenido de los objetivos, así mismo apegarse al cumplimiento del quehacer público, el cual se delimita por la naturaleza de las funciones de cada una de las unidades de la organización, no obstante pueden especificarse de acuerdo a su capacidad y el efecto de estas en la organización.

La utilidad de estos indicadores se determina por la aportación de la información necesaria para la toma de decisiones y definir el contenido de la evaluación, para un seguimiento, una adecuación o una adaptación organizacional, derivada de la detección oportuna de las desviaciones u omisiones que originaron la inconsistencia en el cumplimiento de los objetivos. Así mismo, los elementos de información determinan el grado de seguimiento de lo expresado en la misión, mediante la priorización de las funciones de manera sistemática para una cobertura amplia de las exigencias de la ciudadanía en la mejora de la prestación del servicio.

⁸ IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre 2004. El contenido del documento parte de la determinación de un nuevo paradigma en la evaluación de la gestión pública y de los mecanismos e indicadores institucionales.

Por otra parte el monitoreo, mediante los indicadores de desempeño, se aplicará en las diferentes fases del proceso de las unidades de la administración pública, orientándose a la efectividad de los resultados, a la prevención de desviaciones y corrección del rumbo de las acciones, para lograr los objetivos propuestos.⁹

Definición	Dirigido a	Tipo de información que proporcionan	Utilidad
Miden el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y de sus programas en términos del impacto o cobertura alcanzados.	Titulares de las dependencias y/o entidades Subsecretarios y Directores Generales	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre los resultados alcanzados en cuanto a los objetivos estratégicos y retos planteados, en relación directa con el cumplimiento de la misión de cada dependencia o entidad, en función de los requerimientos de la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para la toma de decisiones en la reorientación de políticas y programas gubernamentales • En el proceso de Planeación, Programación y Presupuestación para la concertación de las estructuras programáticas • Para evaluar los resultados logrados en la dependencia o entidad en el objetivo de los objetivos institucionales.

⁹ Naturaleza de los indicadores. www.edomex.com.mx.

1.7 Creación de directrices para eficientar la prestación de servicios públicos municipales

Bajo el esquema de una supervisión, control y evaluación permanente, las directrices sobre las que se debe orientar la política se establecerán de acuerdo a los elementos del diagnóstico aplicado a cada una de las unidades administrativas.

Las directrices se deben plantear de acuerdo a dos vertientes: en relación a la organización y a las funciones.

La organización, debe formular los lineamientos para un proceso de gestión que dé como resultado la integración de todos y cada una de las decisiones para con ello establecer una conjunción de propuestas y voluntades, con la finalidad de dar cauce a los compromisos establecidos para una mejora en los trámites y servicios, es decir, contar con una estructura administrativa integral e impulsora, con la premisa de liderar y armonizar los cambios necesarios para la adecuación de la política pública en la organización.

Por otra parte la estructura administrativa, en el marco de los procesos, debe procurar la incorporación de elementos de trabajo que le permitan esa interacción entre los elementos de gestión y del factor humano, con el propósito de dar pauta a un cambio de imagen de gestión y de un modelo burocrático por un modelo innovador, cuya base se sustente por una visión de modernización de la actuación pública y su adaptación permanente para afrontar expeditamente la emisión de demandas y exigencias de la ciudadanía, mediante diversos procesos orientados a la optimización de recursos, reducción de tiempos y manifestando una calidad en la gestión.

Es por ello que las directrices se deben establecer una vez que se hayan identificado la voluntad e iniciativa de la implementación de una política pública para una mejora en la prestación del servicio, mediante la participación y el compromiso de todos, para la obtención de un resultado óptimo.

1.8 Criterios Generales

La iniciativa de una política pública, se debe visualizar desde la perspectiva de una apertura para la incorporación de nuevas herramientas orientándose a la mejora en cuanto a la toma de decisiones y a la actuación de la administración pública, bajo el esquema de verificación, canalizando los esfuerzos en la consolidación de un proceso de trabajo integral y cuyo beneficio se traduzca en un cambio de la percepción que se tiene de la administración pública municipal.

La visualización inicial en el aprovechamiento de las capacidades de la organización, representa la pauta para poder conglomerar los beneficios en un cambio sustancial en la gestión del servicio, en la que la racionalización de los procesos se vea inmersa en la normalización de los trámites administrativos. Siendo este el principal portador de los conectores de análisis y de juicio sobre la aportación de elementos de valor para una evaluación y decisión en la propia organización.

El valor sustancial de la política pública, en el caso de su implementación para una mejora en procedimientos inherentes al quehacer público de la administración pública, radica en la incorporación de herramientas necesarias para un perfeccionamiento de los modelos actuales de gestión, en el que las nociones de integración, de mejora, de apertura y por último de difusión encuentre un valor fundamental y significativo en la manera de decidir y en la forma de llevar a cabo las determinaciones por parte de las unidades de la administración pública, incidiendo con ello de manera práctica en su gestión. ¹⁰

2. Modelo de Comunicación Organizacional

En la actualidad los cambios que se suscitan al interior de las organizaciones, en el marco de la comunicación, se derivan de un proceso de diversificación en las formas y métodos de realizar las acciones que le son inherentes, siendo la principal la exigencia de contar con modelos de comunicación abiertos, en los que se permita el acceso a la información,

¹⁰ Majunes, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Estudio introductorio. p 41

derivando en los insumos necesarios para una correcta operación interna y que se traduzca en un beneficio general.

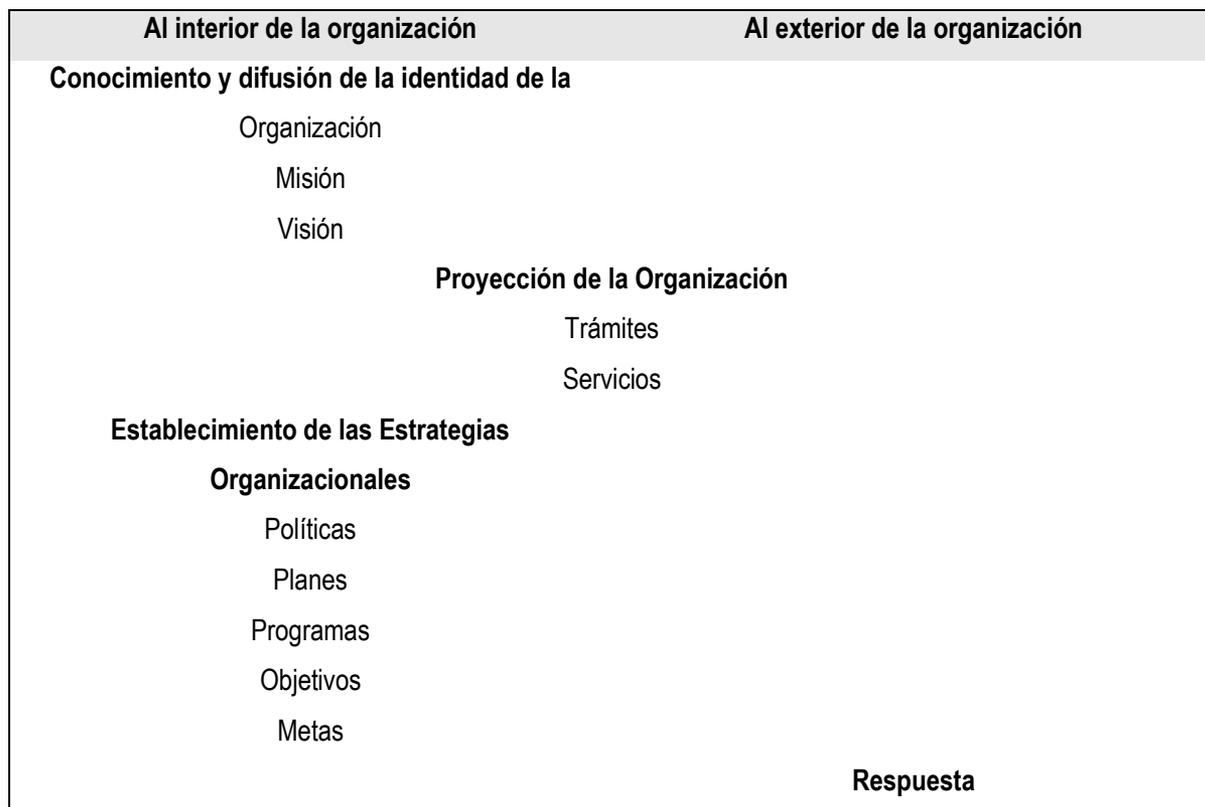
Un modelo de comunicación representa una alternativa en el flujo de las decisiones y de las acciones de manera continua, estableciendo un vínculo estrecho entre la organización y la acción de comunicar, para un correcto funcionamiento y obtención de resultados. Es en esta instancia en la que se presentan dos componentes esenciales para el conocimiento del tipo de comunicación que se tiene, el primero es el político y el otro el sociocultural.

El componente político se encuentra especificado como la influencia de los medios mediante una estrategia global, misma que procura una realización concreta de funciones en relación a los objetivos; por otra parte el componente sociocultural integra los elementos de valores, representaciones y fenómenos de poder que inciden en la propia organización, a través de conductas y respuestas. Es en este nivel en el que se incorpora el elemento de la comunicación “información - emisor (organización) - receptor (ciudadanía)”, en el caso de la administración pública.

Al retomar los elementos anteriormente señalados, un Modelo de Comunicación Organizacional en la administración pública municipal, parte de la búsqueda de las alternativas para una eficacia del proceso mediante relaciones reguladas; lo anterior se da, a través de la aplicación de las acciones de recolección e interpretación de la información que se genera al interior de la organización y paralelamente a la información proveniente del medio externo. Posteriormente se deben procurar las alternativas de integración de dichos resultados para su incorporación y análisis en una etapa de coordinación y consecuentemente en la gestión de los procesos de organización y de la dirección.¹¹

¹¹ D. Scout, Cynthia, T. jaffe. Dennis. Cómo dirigir el cambio en las organizaciones. p. 12. Los autores establecen como punto de partida elementos para la preparación del cambio en las organizaciones en la búsqueda de estrategias en dirección a la mejora.

Este modelo de comunicación debe proporcionar los lineamientos específicos para el establecimiento de las directrices sobre las que versará el mismo, y las cuales se detallan a continuación:



Como se aprecia, el modelo de comunicación organizacional procura la obtención de una respuesta integral, derivada de una coherencia intrínseca entre la planificación, la ejecución y la evaluación.

2.1 La Administración Municipal

La tarea esencial de la administración pública municipal, para la implementación del modelo de comunicación organizacional, recae inicialmente en el conocimiento organizacional, caracterizado por mostrar una organización prestadora de servicios, descentralizada y abierta a todos y cada uno de los cambios que le exige su entorno, bajo un esquema de competitividad y sistematización. Este conocimiento organizacional

implica acciones de una gestión ágil, comprometida y abierta dirigida a una operatividad del cambio.

Es por ello que la administración pública debe establecer las bases sobre las que estructuran sus unidades, es decir, ubicarlas en el tiempo y el espacio dentro de la propia organización, a efecto de considerarlas ordenada e interrelacionadamente, otorgando una prioridad a la administración pública municipal, antes que a las funciones que en ella se desarrollan. De igual manera identificar aquellas ventajas que le permitirán explotar todas y cada una de las potencialidades derivadas de su quehacer.

La ubicación de todas las áreas que integran a la administración, permitiría la determinación para una continuidad a cada una de las áreas y las funciones que en ella se desarrollan, no obstante que al presentarse un cambio de gestión, la administración establece cambios sustanciales en su estructura, a efecto de fortalecer y modificar aquellas áreas que requieran un cambio de estructura y de funciones en pro de la organización.

Es por ello que el modelo de comunicación organizacional debe prever un flujo de información constante, simplificando e integrando los cambios presentes en la organización, dando como resultado un trabajo coordinado e integral, y cuyo objetivo se determina por proporcionar a la organización un modelo para eficientar la gestión de las acciones de cada una de sus unidades y el rol que les compete de acuerdo a sus procesos y al cumplimiento de las estrategias organizacionales, lo anterior se definiría de acuerdo a las siguientes líneas de acción:

- ✓ La definición de la estructura organizacional
- ✓ Delimitación de cada una de las estrategias organizacionales y de cada una de sus unidades
- ✓ Determinación de las líneas de comunicación general que englobe a todas sus unidades
- ✓ La referencia dinámica y normativa del conocimiento organizacional entre sus procesos

- ✓ La asignación de responsabilidades durante la gestión en congruencia con la organización
- ✓ El establecimiento de mecanismos de respaldo ante los requerimientos y exigencias externas
- ✓ Establecer los lineamientos para una participación concensuada y negociada en la toma de decisiones

Es por ello que el resultado de la aplicación de un Modelo de Comunicación Organizacional se obtendría en la medida en que se genere un ambiente propicio que facilite el correcto flujo de información mediante la administración del conocimiento organizacional.¹²

2.1.1 Áreas Sustantivas

La imperiosa necesidad en cada una de las áreas de la administración pública municipal, de contar con un flujo de trabajo acorde con la ejecución de todos y cada uno de los procesos, se traduce en la finalidad de aumentar esa capacidad de eficacia y capacidad de respuesta en la gestión de los servicios.

Ante ello es necesario que, derivado de la estructura organizacional, se establezcan los lineamientos para la identificación de aquellas áreas que tienen como finalidad la de dar cumplimiento a las atribuciones y objetivos encomendados por la institución y las cuales se denominarían como Sustantivas.¹³

“Es el área o conglomerado humano y físico en donde se desarrollan las funciones que tienen como fin cumplir con las atribuciones y objetivos encomendados a la institución, mediante la producción de bienes, y/o prestación de servicios para los que se faculta”

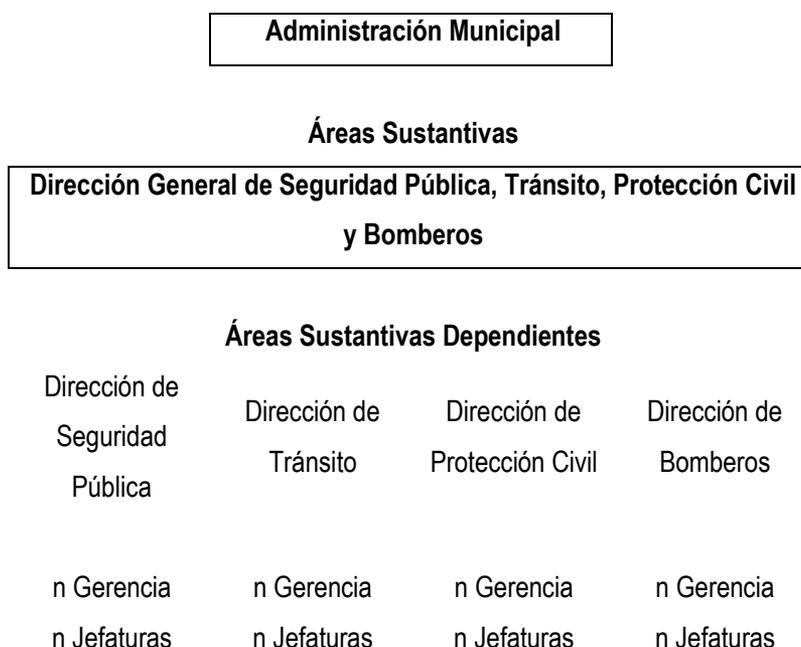
¹² Documento. La Administración del conocimiento organizacional. Wasia, Jorge Francisco.

¹³ Definición sustraída del glosario de términos del Diagnóstico Administrativo. Procedimientos, procesos y reingeniería. p. 279

La determinación de estas áreas en la organización, se da mediante su ubicación en la estructura organizacional de manera general y particular, ya que su importancia no radica en las funciones que realiza, sino en la manera en como contribuyen en el cumplimiento de los objetivos, ya sea en la organización o en la unidad de la que forma parte, es por ello que por su naturaleza se pueden denominar Áreas Sustantivas Dependientes, ya que emanan de una de las Áreas Sustantivas propias de la organización y su colaboración es trascendente para el cumplimiento de la unidad de la que forma parte, no obstante su limitación radica en la toma de decisiones en la organización ó unidad de la que forman parte.

Las Áreas Sustantivas se ubican en el plano de Alta Dirección y las Dependientes en el plano de la Dirección, Gerencia y Jefatura.

Ejemplo:



2.1.2 Áreas Adjetivas

Por otra parte las unidades de la administración pública que contribuyen al logro y cumplimiento de los objetivos mediante la proporción de insumos o servicios específicos a

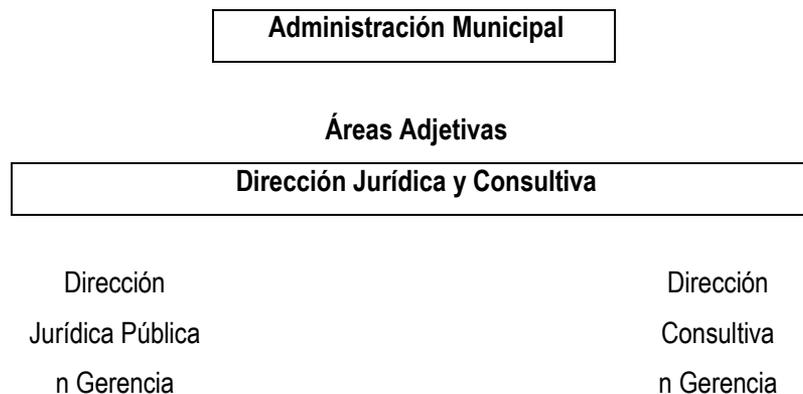
la propia organización y a todas y cada una de las unidades que la conforman, se denominan Áreas de Adjetivas o de Apoyo.¹⁴

“Comprende el establecimiento o el área, cualquiera que sea la denominación a la cual compete adquirir, controlar y proveer de los recursos materiales y otorgar los servicios necesarios para hacer factible el funcionamiento institucional.”

Retomando los elementos establecidos en la definición anterior, las acciones propias de la organización requieren de la aportación de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, así como en el apoyo, asesoría y aportación de funciones especializadas que retribuyan en un beneficio general.

Estas áreas se ubican en el plano de la estructura organizacional en la Alta Dirección, Dirección, Gerencia y Jefatura, no obstante que su función se orienta al apoyo de las Áreas Sustantivas y a la propia organización en el marco de su competencia, tal es el caso de asuntos en materia jurídica, tecnológica, de capacitación, entre otros.

Ejemplo



¹⁴ Definición sustraída del glosario de términos del Diagnóstico Administrativo. Procedimientos, procesos y reingeniería. p. 279

2.2 Unidad Coordinadora

La exigencia de contar con una Unidad Coordinadora al interior de la Administración Pública Municipal, se deriva de la necesidad de llevar a cabo un proceso de optimización, a efecto de facilitar que los esfuerzos se orienten, de acuerdo a la misión y la visión de la organización, a mejorar sus procesos de gestión e incorporar las alternativas necesarias para un desempeño y resultados esperados.

La unidad debe estimular un proceso estratégico, posibilitando las relaciones de colaboración y compromiso de las áreas de la administración pública, permitiendo con ello hablar de una modernización de la estructura organizacional y de operación, aportando los valores y procesos necesarios para una gestión acorde a las exigencias.

Por lo anterior es necesario efectuar un diagnóstico y análisis específico de las unidades de la organización, ubicándolas en el espacio y en el tiempo. Derivado de ello se pretende asentar las bases para la implementación de un modelo de comunicación organizacional, el cual le permita inicialmente la recopilación de los elementos de diagnóstico necesarios para la mejora en relación a la estructura y funciones.

La unidad se integraría mediante la designación de un representante de cada una de las áreas de la organización, a efecto de colaborar de manera especializada, en la realización de las siguientes acciones:

- a) Promover los mecanismos para una adaptación del modelo de comunicación organizacional a las características del entorno interno y externo de la organización.
- b) Una integración entre el nivel de dirección y el nivel operativo más próximo, en relación a todas y cada una de las funciones que les son inherentes a cada una de las áreas.
- c) Diseñar un diagrama de flujo organizacional en el que cada uno de los procesos de decisión y de trabajo, especificando el nivel de responsabilidad de cada una de las áreas, e incorporando cada uno de los procedimientos particulares de cada área y a su vez los que competen a la misma área.

- d) Transferir las atribuciones necesarias a cada una de las áreas para la implementación, seguimiento, control y seguimiento del modelo, siempre y cuando estas se apeguen a lo establecido por los lineamientos de la organización y de la unidad de la que dependan.

Lo que se pretende con la incorporación de esta unidad es la de flexibilizar a las unidades de la administración pública, con la finalidad de contar con las alternativas de adaptación de este modelo y de los procesos que conlleva el mismo en la estructura, mediante una mejor toma de decisiones y ejecución acorde a las exigencias.

2.2.1 Seguimiento

El seguimiento, como parte importante del proceso, se debe identificar como una actividad continua y presente de inicio a fin, en el sentido de dar continuidad a un proceso de transición y adaptación en la implementación del modelo con otro ya existente. Este proceso se traduce en el conocimiento de los cambios, causas y consecuencias, que se generan en el medio y la manera en como se determinan las alternativas de adaptación.

Esta tarea incide en la estructura administrativa, en las funciones, en los procesos, en las facultades, en la comunicación y coordinación entre las áreas, así mismo, la incorporación de las acciones de seguimiento se desprenden de la necesidad de determinar el impacto que cada una de las acciones traerá consigo en la incorporación de nuevos métodos en la organización:

Seguimiento en la Organización / Nuevas Alternativas			
Cambio	Desarrollo de Habilidades		Resultado
Aprendizaje	Manejo de Conflictos	Comunicación	Actuación y Corrección

La propuesta de seguimiento, previamente, se desprende de la particularidad de un aprovechamiento de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) de las funciones y ejecuciones de la administración pública municipal, siendo cada

una de sus acciones efectuadas por cada una de las áreas de trabajo al interior de la organización las que efectúen esta tarea.¹⁵

2.2.2. Recepción

El inicio de la recepción de las propuestas para la implementación de la política pública se llevará a cabo una vez que se efectúen las primeras acciones de consenso para la formalización de cada uno de los compromisos de todas las unidades, las cuales mantendrán contacto mediante el representante de cada unidad en caso de presentarse un vínculo de funciones entre sus procesos, así mismo los responsables deberán monitorear la formulación a fin de evitar una inconsistencia u omisión en el contenido de las propuestas.

Se propone una recepción compartida, es decir, al momento de la entrega de los avances de las propuestas las unidades emisoras deberán plantear las acciones correctivas a efecto de consolidar su incorporación al resto de las proposiciones, así mismo, la unidad comisionada para la recepción se verá inmersa en un proceso continuo de emisión de comentarios al respecto, y cuyo propósito se oriente a constituir un documento de carácter institucional que exponga el objetivo, las líneas de acción y las metas pretendidas.

Es importante considerar que la recepción por parte de la unidad encargada, no determinará que las propuestas son acordes al objetivo, sino que la recepción representa el inicio del proceso de revisión y comunicará cualquier falla u omisión detectada.

Por lo anterior, la recepción se encamina a la compilación de expectativas de las unidades para consolidar el proyecto, de igual manera para proporcionar los elementos precisos y formular los documentos operativos institucionales de la organización tales como los Manuales de Organización y los manuales de procedimientos.

¹⁵ Wissema, J.G. Dirección de empresas descentralizadas. p. 157. El autor desarrolla un proceso de transición de una "antigua estrategia" y una "antigua cultura" organizacional hacia una "nueva estrategia" y una "nueva cultura", no obstante, a consideración personal, la implementación de las acciones de seguimiento determinarían un nuevo sentido a esta percepción, en el sentido de que para establecer el inicio de un periodo de transición de una antigua estrategia y cultura a una nueva estrategia es imprescindible acciones de seguimiento al inicio y al término del de dicho proceso.

2.3 Manual de Organización y Guía para la creación de un Manual de Procedimiento por Área

El punto de partida para la formulación de un Manual de Organización se centra en la pretensión de la realidad presente en el entorno de la administración pública, plasmada a través de un documento de carácter institucional, el cual se oriente a una descripción simplificada y una imagen sintética del quehacer administrativo, englobando las variables esenciales para un fin específico, pretendiendo una estructura ordenada de funciones, dirigida a una secuencia lógica de explicación y de comprensión general en cada una de las unidades.¹⁶

El Manual de Organización se debe encauzar a un conocimiento organizacional y de difusión orientado a la forma en cómo se pretenden obtener resultados generales y particulares, mediante el cumplimiento de objetivos y metas institucionales, así mismo, para la definición de lineamientos y directrices para un funcionamiento global de la organización, mismo que permita la identificación de las prioridades globales. Los conceptos inherentes e inmersos en este documento se deben orientar a una comunicación organizacional dirigida a un cambio organizacional, impulsor de una modificación en la función tradicional de acción presente en la administración pública municipal, es por ello que el manual pretende establecer una vinculación de la gestión administrativa con el Modelo de Comunicación Organizacional, combinación que dé como resultado una perspectiva de cambio organizacional. En respuesta, los elementos a considerar para la formulación de un Manual de Organización se enmarcan en dos vertientes:

De Carácter Organizacional

Se orienta a una estructura horizontal, sustentada en un modelo de comunicación ascendente y descendente, preocupada por acciones de decisión incluyentes y de resultados e impacto en el marco de la promoción de sus acciones y de las

¹⁶ Gobierno del Estado de México. Departamento de Normatividad y Legislación Administrativa. Guía Técnica para la elaboración de manuales de Organización. 1995

reacciones sobre sus propuestas de acción y de cumplimiento, enmarcándose así en el plano de su misión institucional.

De Carácter Funcional

Se orienta a la visión institucional, procurando que todas y cada una de sus acciones se efectúen con base el saber qué hacer para la resolución de las exigencias emanadas desde su entorno y del entorno externo, mediante la formulación de propuestas de acción bajo el esquema de la importancia de sus funciones y la manera en como impactan en el entorno externo.

Ante ello el papel que determina cada una de las unidades en las acciones de carácter organizacional, es sustancial para el establecimiento de un sistema de operación institucional susceptible de evaluación, apoyado en lineamientos y políticas claras centradas en una imagen gubernamental propositiva e impulsora. En este contexto, la formulación de una Guía para la creación de un Manual de Procedimiento por Área encuentra su punto de partida, ya que es imprescindible que la incorporación de las acciones específicas de cada área encuentren la línea de seguimiento para el logro de los objetivos y metas de manera particular con repercusión en las acciones específicas de la organización, a través de una estructura horizontal:



Los elementos a considerar para la formulación de la Guía se determinan de acuerdo a una pretensión y el alcance de carácter particular por unidad en referencia a su contribución en el logro de sus objetivos, originando un impulso para la integración

general de los esfuerzos de participación y contribución en la toma de decisiones y en el establecimiento de elementos de seguimiento, control y evaluación y su interacción en la organización, promoviendo con ello características esenciales para la definición de una imagen gubernamental.

- Que las unidades presenten la esencia de ser Proactivas, mediante la consolidación de su participación en la construcción de la agenda pública.
- Que sus acciones sean Reactivas, como respuesta a la incursión de otros asuntos que le sean inherentes y contribuyan al fortalecimiento de cada unidad.
- Que sus decisiones se consoliden a través de compromisos y responsabilidades correlacionados, aspirando a ser una unidad de confianza institucional.¹⁷

Estas características permiten la incorporación de los elementos técnicos, provenientes del interés de cada unidad en la promoción de un instrumento de carácter administrativo, orientado a una correcta operación y ejecución de las actividades específicas de cada unidad, el cual contará con los siguientes rubros:

Manual de Procedimientos por Área		
De la Temporalidad		
• Inicio	Fecha en la que se elaboró y entrada en vigor del documento	
De la Unidad, para un conocimiento organizacional		
• Unidad Administrativa	Ubicación Organizacional	➤ Espacio
	Titular	➤ Tiempo
	Unidades Dependientes	
	Unidades de Apoyo	
De los Objetivos, cómo contribuir con la organización		
• Objetivos	Específicos	
	Particulares	

¹⁷ Las consideraciones vertidas en el presente numeral se desprenden del análisis efectuado al texto y al documento: Dirección de Empresas Descentralizadas. J.G. Wissema, y La Administración del conocimiento organizacional de Wasiak, Jorge

De las Funciones para identificar las atribuciones y obligaciones derivadas de los procesos que se desarrollan dentro del área

- Recursos Integración
 - Perfiles Puestos
 - Funciones Inherentes a la Unidad
 - Grado de Complejidad
 - Grado de Especialización
- De las Unidades Dependientes
- Tramos de Control Cumplimiento de Objetivos y Metas
 - Vinculación
 - Con la Organización
 - Con otras Unidades

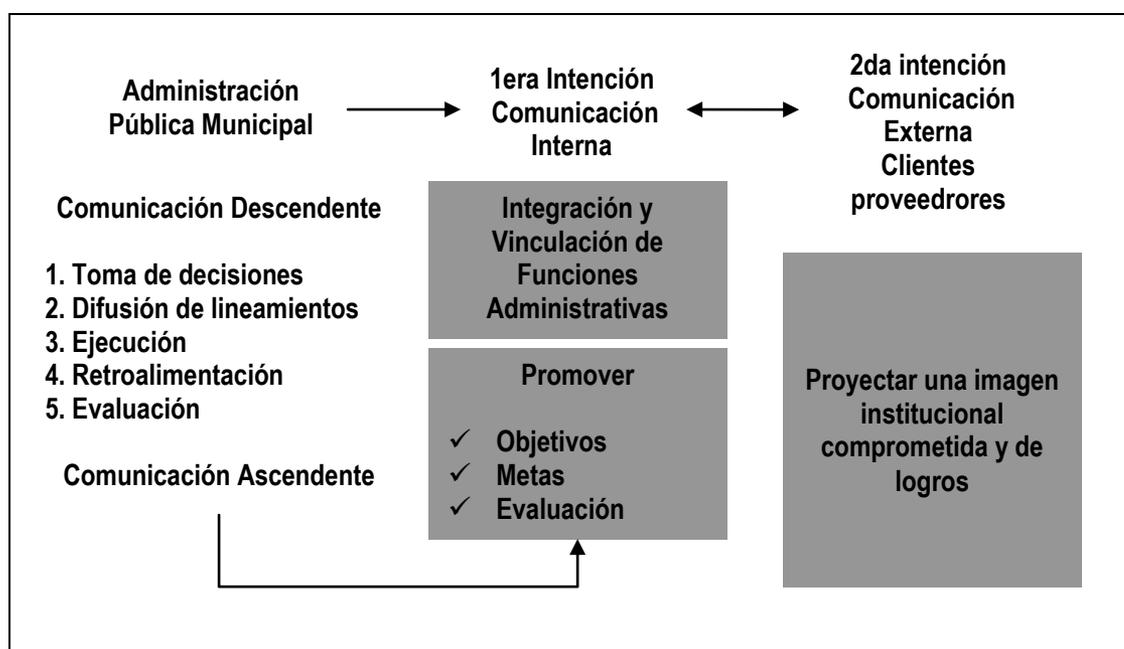
Por ello la funcionalidad del manual radica en la determinación secuencial de cada una de los procesos inmersos en la actividad pública y derivado del conocimiento organizacional de las funciones que desempeñan cada una de sus unidades.

2.3.1 Agilización del Flujo de información

Es en este punto en el que la comunicación organizacional representa el eje central sobre el que se pretende dar un impulso a una gestión de comunicación organizacional fluida y ágil, la cual se revista de mayor importancia en el momento en el que se ubica en el marco del cambio organizacional.

La enunciación de la agilización del flujo de información se desprende de un perfeccionamiento intrínseco del envío y recepción de mensajes aunado a una reciprocidad en el contenido y procesamiento de la información en el interior de la organización y la proyección hacia el exterior, con base en el manejo de información al interior y al exterior de la organización. Es decir, en la medida en que se concrete la vinculación de todos y cada uno de los procesos y ejecución, se obtendrá un proceso de integración global de acciones específicas por cada una de las unidades en la búsqueda de resultados.

En este sentido, es un compromiso establecer políticas de difusión de la información, derivadas de un proceso de desinformación y confusión para el acceso y conocimiento de las acciones del quehacer público, impulsando con ello una participación correlacionada y oportuna, derivadas de un análisis organizacional del contenido de la información derivadas de cada una de las unidades como respuesta a la información proveniente del entorno externo, a través de un flujo de información interno y externo, los cuales persiguen dos intenciones:



Aunado a ello es un compromiso esencial el documentar todas y cada una de las acciones ejecutadas, con la finalidad de contar con elementos de juicio que permitan a cada una de las áreas el diseño y actualización de sus manuales de procedimientos, a efecto de cumplir con las funciones que le son propias y para la evaluación constante del impacto en la comunicación de la organización, permitiendo con ello una comprensión clara y detallada del rol que desempeñan en la organización y cómo esto repercute en la imagen institucional en el entorno externo.

2.3.2 Prestación de Servicios mediante la mejora continua

El inicio de la introducción del concepto de Mejora Continua en las actividades de la administración pública municipal, parte de la percepción de un cambio en la visión en la

que se determinan las acciones a ejecutar, es decir, se reorienta la percepción contenida en la visión organizacional de que los requerimientos institucionales se derivaran de los exigencias de la ciudadanía ó cliente, y ya no los requerimientos propios de la organización.

La prestación de servicios mediante la mejora continua se iniciará en la medida en que se efectúe una distinción entre las necesidades como requerimientos y las expectativas que tiene el cliente de acuerdo al servicio, en razón de que las necesidades no serán siempre las mismas y se modificarán en la medida en que se tenga un conocimiento específico del servicio hacia la organización y hacia los clientes, es por ello que un insumo necesario para esta cuestión lo representa la asignación de un valor requerido en las acciones de la organización, el cual se deriva de la actualización permanente de los procesos ante las necesidades emanadas por el medio y en el que la capacitación continua sea un elemento sustancial para tal fin. Ante ello es necesario que la mejora continua en la prestación de un servicio englobe las siguientes consideraciones:

- La relación entre la cobertura y logro de los objetivos, de acuerdo a la determinación de los requerimientos clave y las adecuaciones al o los procesos necesarias para ello.
- El establecimiento de los mecanismos de medición de acuerdo a una visión crítica de dichas adecuaciones y de su impacto en la ejecución.
- La identificación de las deficiencias presentes en el proceso de ejecución, permitiendo con ello una recopilación de información necesaria para su medida de corrección.
- El compromiso del mejoramiento de los procesos mediante la fijación de metas y el desarrollo y aplicación de acciones de mejora.
- La evaluación del impacto de la mejora en el proceso y verificación de las mejoras en la prestación de un servicio.

Lo anterior implica la percepción de un cambio constante, basado en ciclos de mejora, orientados a los procesos de decisión, en los procesos de producción, en la innovación y en la planificación, traducidos en procesos de trabajo inmersos en una mejora continua, en una colaboración general, en el aprovechamiento y optimización de los recursos, en la promoción de la competitividad y en una publicidad adecuada de la organización.

2.3.3 Mecanismos de seguimiento permanentes

La particularidad de la actividad de seguimiento en las actividades de la administración pública municipal, representa uno de los insumos necesarios, para poder amalgamar las acciones de mejora continua y de calidad en el quehacer público, antes, durante y después de cada gestión. El seguimiento busca la conducción responsable y participativa de todos los que intervienen en la función pública, así mismo que sirva como referencia para aspirar a un proceso integral de acciones, procurando el bienestar de la propia organización, fortaleciéndola en el sentido de la optimización y el compromiso con el cumplimiento de los objetivos y metas, con base en la correlación y las decisiones consensuadas.

Se pretende con ello que las acciones de seguimiento contribuyan con elementos de juicio para la evaluación de la intervención de las unidades administrativas en referencia a los procesos, así como en la alineación de los insumos para su correcta operación, determinando los resultados iniciales, intermedios y finales en función de la eficiencia y la eficacia de cada uno de los procesos. Por lo anterior la elaboración de los mecanismos de seguimiento permanentes, y adjuntos a los procesos, se determinarán de la acuerdo al establecimiento de:

- Las responsabilidades en cada nivel de la organización
- Referentes comparativos para la percepción del grado de cumplimiento de los objetivos en relación a los procesos
- Recolectar información necesaria para la elaboración de un juicio

Los mecanismos de seguimiento representan un análisis de la factibilidad de gestión de la política pública, con apego a los criterios de la toma de decisiones entre la ejecución y la

temporalidad de la misma en el escenario de la acción administrativa. En este marco y derivado de la factibilidad de la medición del impacto en la gestión administrativa los mecanismos a seguir se definirán en tres categorías:

1. Mecanismos de seguimiento para el diagnóstico, los cuales servirán para la prescripción de la situación actual del entorno de la administración pública municipal, en relación a la proyección y efectos de la política pública para la definición de la metodología de previsión para todas y cada una de las acciones y su correcta ejecución.
2. Mecanismos de seguimiento de las prioridades de la política pública, mismos que servirán para la definición de los indicadores de monitoreo e impacto en el quehacer público de cada unidad, y de manera general, en la proyección y factibilidad de la cuantificación del avance y evaluación social de la política pública en materia de simplificación administrativa.
3. Mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de mejora de las acciones de la política pública, derivados del estudio de los elementos de juicio para una reorientación mediante la innovación de sistemas emprendedores orientados a enfoques visionarios para la aplicación de soluciones propositivas que beneficien a la organización mediante la correcta ejecución de la política pública.

Estos mecanismos de seguimiento pretenden la incorporación y participación general en la toma de decisiones de todas las áreas de la administración pública, en el sentido de consolidar una visión estratégica de ejecución, orientada a proporcionar una percepción de la problemática existente y de su ejecución en el entorno de la política pública, así como las medidas correctivas necesarias para la formulación de un análisis sustancial de las expresiones de acción de la administración pública que se traduzcan en beneficios sociales.

2.3.4 Previsión y Planificación con base en la Toma de Decisiones

Las acciones de previsión y planificación, en el plano de la ejecución de las acciones de la política pública en materia de simplificación administrativa municipal, encuentran su punto de convergencia en el momento en que se visualiza el impacto de la toma de decisiones, por parte de los agentes encargados de esta labor, en el marco de operación de la política

pública y se determina cuál es su aportación como una respuesta efectiva a las demandas sociales.

El análisis efectivo de la vinculación entre la toma de decisiones y las acciones de ejecución implementadas para la atención de exigencias del entorno, requiere de una tarea conjunta de análisis e identificación plena de la problemática concreta que se pretende afrontar, ya que la política pública representa un producto institucional y su identificación como una alternativa de acción, la cual se definirá hasta el análisis de los avances y la culminación de la ejecución de acciones, por lo que, es en esta instancia que las acciones de previsión y planificación se definirán de acuerdo a:

- La delimitación de la problemática, espacio y tiempo, representa la base sobre la que se sustentarán dichas acciones, en razón de que difícilmente se podrán elaborar elementos de previsión para evaluar adecuadamente los resultados obtenidos durante la gestión y para la aportación de alternativas que beneficien la acción consecuente para una planificación acorde a la visión de la organización.
- La formulación de alternativas de revisión y planificación se delimitarán en el marco de la convergencia de la toma de decisiones, ya que las opciones subsecuentes, de dicho proceso, se orientarán de acuerdo a la selección de los criterios para la proyección de resultados y los beneficios alineados al cumplimiento de los objetivos institucionales con base en la alineación de los recursos para tal fin.
- La toma de decisiones en el marco de la previsión y la planificación requiere de una evaluación de las soluciones posibles y la determinación de la que se apegue a la finalidad de la política pública.

La previsión y la planificación pretenden un acercamiento a la obtención de resultados y beneficios en conjunto, lo anterior derivado de que la ejecución de las acciones de la política pública presentan requerimientos específicos y los cuales serán valorizados mediante la toma de decisiones, derivando con ello en una identificación de las prioridades y particularidades como medio de respuesta a esa búsqueda de alternativas de acción, de la alineación de los recursos y la elección de la solución acorde a su

propósito a través de la consolidación de diversos criterios objetivos de acuerdo al contexto y las pretensiones de una solución satisfactoria.

3. Dimensiones estratégicas e Indicadores de medición

En el contexto de la implementación de una política pública en materia de simplificación administrativa municipal, se enmarca como un elemento importante la medición, este entendido como un estudio cuantitativo y cualitativo del desempeño y funcionamiento de la gestión administrativa, a través de la delimitación de las dimensiones estratégicas de eficiencia, eficacia, calidad, impacto y cobertura y de los indicadores establecidos para tal fin.¹⁸

Las dimensiones estratégicas, sustentadas en los indicadores de medición, se describen como un mecanismo de evaluación, derivado de un proceso de recopilación de elementos cuantitativos y cualitativos, orientada principalmente a un proceso de autoevaluación, determinada por el proceso de evaluación referente a la relevancia de la información de la propia institución, así como a la inclusión de todos en la toma de decisiones y al establecimiento de las líneas de debate e intervención en proyectos y programas de forma crítica y transformadora en la institución; de igual manera a la consolidación de una evaluación externa, definida por la información proveniente de la ciudadanía en referencia a la ejecución e impacto de las acciones de la administración pública, mediante la exigencia del establecer mecanismos de una evaluación integral institucional y de participación en dicho proceso.

La delimitación de los mecanismos antes mencionados, se sustenta en la definición de una evaluación a Priori (ex_ante), una evaluación intermedia y en una evaluación Final (ex_post), a través de la formulación de indicadores de medición con el propósito de valorar el contexto operativo de la institución, de igual manera el seguimiento de la gestión, cuantitativamente y cualitativamente, mediante el reconocimiento de los indicadores para la medición de las acciones concretas a ejecutar:

¹⁸ El desarrollo de las definiciones de dimensiones e indicadores se dan como resultado al análisis de los documentos IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España 2004. y Dimensionalidad Estratégica de la Gestión, medición e indicadores para la gestión del Recurso Humano.

Dimensión Estratégica	Indicador	Medición	Ámbito
Eficiencia y eficacia Seguimiento	Enunciado Cuantitativo	Con base en términos de la actividad específica con el tiempo de su desarrollo	Establecimiento del sistema de gestión, definiendo las responsabilidades
Calidad Seguimiento	Enunciado Cualitativo	Con base en términos del cumplimiento de las especificaciones técnicas de cada una de las actividades	
Alineación de recursos Seguimiento	Enunciado Cuantitativo	Con base en términos de la congruencia entre recursos aprobados y suministrados	La vinculación del presupuesto al cumplimiento de los objetivos.
Impacto Diagnóstico y Seguimiento	Enunciado Cuantitativo / Cualitativo	Con base en términos derivados de la evaluación previa y el resultado de la operación	Planificación y previsión, apoyados en un proceso de retroalimentación para la toma de decisiones
Cobertura Seguimiento	Enunciado Cuantitativo	Con base en términos de alcance del proyecto en un tiempo determinado	

Esta breve explicación de las características de las dimensiones estratégicas, sirve de partida para la introducción de las particularidades en la formulación de los indicadores de medición, cuyo propósito se encamina a una incidencia en la calidad del trabajo institucional, a través de la formulación de un grupo de políticas, resultado de un proceso de planeación y programación de las acciones en materia de simplificación administrativa.

Este tipo de dimensiones se orientan a la factibilidad de cumplimiento durante todo el proceso y no hasta la obtención de los resultados, lo anterior en razón de que los resultados servirán a manera de parámetro para identificar si en realidad las acciones se realizaron de acuerdo a lo establecido en la planeación y programación.

3.1 Eficiencia

La dimensión estratégica de eficiencia se orienta a la aportación de información cuantitativa, para el seguimiento de la planeación y programación de actividades, así mismo comprende la consideración del ajuste o la continuidad de las acciones previstas de manera organizacional y por cada unidad inmersa en las actividades. Es decir, define los resultados obtenidos en un periodo de tiempo determinado, en contraparte, con el aprovechamiento de los recursos y el tiempo empleado para tal fin. Ante ello las variables a considerar para la formulación de los indicadores de eficiencia se especifican a continuación:

Elaboración de indicadores	Numerador	/	Denominador	Resultado
Variables / Elementos	Inversión Costo		Capacidad de atención	Avance / Productividad
Planeación	Recursos asignados y aplicados		Compromisos	Objetivos y cumplimiento de metas
Asignación	<ul style="list-style-type: none"> ✓Económicos ✓De espacio y tiempo ✓Técnicos ✓Factor Humano 		Acciones	Cuantificación de respuesta institucional y por unidad

Es importante señalar que dentro de la formulación de estos indicadores es preciso considerar las condiciones previas y establecidas en cada uno de los objetivos, en razón de que la coherencia de vinculación entre la Política Pública de Simplificación Administrativa, con otras políticas, es un imperante para la evaluación de la misma en el contexto de la ejecución de acciones en la Administración Pública Municipal. ¹⁹

¹⁹ Las propuestas de los indicadores para la administración pública municipal se establecen como sugerencia y no como un factor determinante a seguir en razón de la naturaleza de las dimensiones que pueda tener la política pública.

3.2 Calidad

La dimensión estratégica de calidad y sus indicadores se determinan de acuerdo a la información proveniente del avance y ejecución de las acciones de cada una de las unidades en relación a la atención de las necesidades de la ciudadanía, expresándose en términos de acciones de alta, media y baja calidad, a través de mecanismos de información de encuestas o quejas referentes al servicio.

En esta medición se identifica la premisa de consolidar una evaluación participativa directa, en el sentido de que se determinen los resultados de los indicadores de calidad de acuerdo a la valoración que se emita del entorno social y no por parte de administración, en el sentido de que la autoevaluación institucional se efectuará una vez que se obtengan todos los resultados y si estos cumplen con lo establecido en las metas de definidas por la administración pública.

Elaboración de indicadores	Índice de satisfacción	Buena Mala Regular	Resultado
Variables / Elementos	Intenciones Globales	En la Administración Pública Municipal	Para las exigencias ciudadanas
Planeación Funcional	Ejecución del propósito y del compromiso institucional y de la ciudadanía	Condiciones de operación	Líneas de acción y evaluación

Por lo anterior dimensión de calidad y sus indicadores se encaminan a la ejecución de acciones que se traduzcan en productos o servicios acordes a las exigencias de los clientes, así mismo, el vinculo de diversas herramientas administrativas necesarias para tal fin.

3.3 Alineación de recursos

La dimensión estratégica referente a la alineación de recursos, se enmarca en el análisis detallado de la evaluación de congruencia entre los recursos aprobados y asignados en tiempo y forma para las acciones de un programa en específico, de igual manera, se sustenta en la definición de los criterios de decisión y participación de todas y cada una de las unidades en la intervención y aplicación de de los recursos en pro del cumplimiento y consecución de las metas establecidas.

En este sentido, la alineación de recursos se orientará a esa vinculación de atención de las necesidades específicas del cliente con las expectativas que pretende generar en su marco de actuación, así como en la identificación de las estrategias a seguir para un posicionamiento de una gestión sustentable y proactiva, enfocada a acciones administrativas de repercusión propositiva en el entorno de la ciudadanía.

Elaboración de indicadores Variables / Elementos	Índices		Resultado
	Etapas Estratégica	Etapas Práctica	Objetivos y metas de Gestión
Estrategia	Balance social	Balance financiero y operacional	Respuesta a la reducción de brechas entre rezagos y respuestas

Por lo anterior, esta dimensión se posiciona estratégicamente en el plano de la toma de decisiones, estableciendo las directrices para la racionalidad de asignación de todos los recursos proyectados de acuerdo a su objetivo y finalidad, permitiendo con ello una mayor atención a la asignación de los insumos, en un contexto de la consecución organizacional derivada de un análisis de las ejecuciones por unidad.

3.4 Cobertura

La dimensión estratégica de cobertura incorpora como su eje principal la consideración cuantitativa de la población objeto, derivada del diagnóstico, y de la planeación de las proyecciones de acción, determinando con ello la viabilidad de formulación de los indicadores correspondientes a la cobertura, especificándose mediante la expresión de alta, media y baja, en relación a la población considerada y a la proyección de acción formulada.

Elaboración de indicadores	Numerador	/	Denominador	Resultado
Variables / Elementos	Proyección		Cuantificaciones	Beneficio
Gestión Estratégica	Alcance y previsión		Operación	Valoración de la comparación entre los objetivos y metas

Esta dimensión pretende el desenvolvimiento de una gestión estratégica, que integre las capacidades de respuesta de la administración pública en relación a las exigencias sociales, mediante un marco participativo integral, con el propósito de ajustar los parámetros de integración de la población objeto, orientándose a la consolidación de la evaluación de resultados e identificación de las insuficiencias de información.

3.5 Impacto

La dimensión estratégica de impacto comprende la vinculación de los elementos de diagnóstico o nivel de referencia, obtenidos del análisis de la situación presente en la organización al inicio de un periodo de tiempo y de la estrategia institucional, con el resultado obtenido de la ejecución de las acciones. Esta dimensión se orienta a la aportación de información con proyección futura en referencia la satisfacción del cliente y

a la gestión de cambio, es decir, la identificación de las prioridades y el conocimiento de su atención en relación a las metas institucionales.

Elaboración de indicadores	Numerador	/	Denominador	Resultado
Variables / Elementos	Diagnóstico		Seguimiento	Evaluación
Cultura de Evaluación	Conocimiento de origen		Monitoreo de las causas	Redimensionamiento

La obtención de resultados enmarca una vinculación de las otras dimensiones estratégicas de medición, eficiencia, calidad, alineación de recursos y cobertura, con la dimensión de impacto, en el sentido de que esta conjunta todos esos resultados y los interpreta mediante una acción de análisis y de reflexión, enfocándose a la valoración de alcance y cumplimiento de los objetivos de la administración pública y de la perspectiva de atención social.

Los indicadores derivados de la dimensión de impacto se pueden percibir mediante dos vertientes, el primero con un impacto específico, el cual atañe a cada una de las unidades que desarrolla una serie de actividades, y el segundo un impacto global, mismo que agrupa todos los resultados obtenidos por la organización en conjunto, asimismo, estas vertientes se determinan de acuerdo a la previsión inicial.

3.6 Propuestas permanentes

La obtención de elementos de juicio, para valorizar la implementación de la política pública en materia de simplificación administrativa, representan el insumo necesario para dar una correcta dirección a la finalidad de este conjunto de acciones, mediante la apertura de la participación y opinión en torno a su viabilidad en la administración pública. Ante ello es necesario establecer los lineamientos de comunicación a efecto de contribuir a una mejora en el plano de acción de las acciones de dicha política.

La formulación de propuestas permanentes recae en el compromiso de contribuir en el logro de las expectativas planteadas a través de los objetivos y de las cuales se derive un análisis relevante del desempeño operativo y de la asignación de recursos, con el fin de delimitar las bases de sustentar la eficiencia de la política pública en el plano de la administración pública municipal.

Enmarcar el contenido de las propuestas en dos aspectos fundamentales: en la construcción conjunta de alternativas y en la selección de los criterios adecuados para la correcta ejecución de dichas alternativas, a efecto de dar un cabal cumplimiento de las acciones en materia de simplificación. A esto cabe añadir que la consulta periódica de las opiniones de los usuarios es preponderante para poder determinar el sentido que toman las decisiones en el mejoramiento de la prestación de un servicio.

Se propone que se dé un seguimiento de aplicación de la política pública, mediante una consulta interna, que promueva una aportación de mejora, y una consulta ciudadana que evalúe el impacto de las acciones de mejora en la gestión pública, para poder redefinir los escenarios en relación a la vinculación entre la gestión y la toma de decisiones, permitiendo con ello una revalorización del potencial humano orientándolo a una mejora sustancial.

3.6.1 Concretas

Las propuestas concretas referentes a la política pública se proponen en relación a la necesidad de interpretación y evaluación de la forma de ejecución de las acciones y de los resultados obtenidos en el transcurso de la gestión, definiendo los criterios para consolidar una imagen de interés y responsabilidad, con conocimiento de causa y con propuestas claras de soluciones, mediante las siguientes acciones:

- Estableciendo las instancias de seguimiento e interpretación de los resultados de las dimensiones de medición, a efecto de que sirvan como sustento para los criterios de evaluación del impacto de la política pública en materia de simplificación administrativa.

- Priorizando las acciones de las unidades de la administración pública municipal, con base en la toma de decisiones, que contribuyan de manera gradual al cumplimiento de los objetivos y de mejora en la prestación de los servicios.
- Focalizando las acciones y recursos para la simplificación de servicios, en aquellos procesos que presenten baja calidad y resultados inadecuados a la organización.
- Estimulando las líneas de comunicación integral para la integración de las funciones, para una atención a la eficiencia operacional, a través de acciones de supervisión y verificación del quehacer público.
- Promoviendo el interés de la participación de la ciudadanía en los resultados obtenidos a través de las acciones de la política pública, así como la acciones mediante diversos medios de las mejoras que se promueven.

Estas propuestas se encaminan a un enfoque de exploración de las acciones viables para un perfeccionamiento en la atención y solución a los factores que den como resultado las omisiones y desviaciones, mediante intervenciones factibles, es decir, entre lo que se puede hacer y lo que se debe hacer.²⁰

3.6.2 Particulares

Las propuestas particulares se orientan a una conjunción de asuntos inherentes a la administración pública, así como a la ejecución por unidad, derivando en acciones sustanciales para el logro de los objetivos particulares, enmarcados en varios grupos de acción:

- Propuestas administrativas, las cuales se orientarán a la contribución de acciones de mejora concernientes a los procesos de trabajo, a la funcionalidad y operación del sistema administrativo, a efecto de generar una respuesta adecuada a las exigencias, con apego a los objetivos de la política pública y a los beneficios que se pretenden con dichas acciones.
- Propuestas de control, permitiendo con ello delimitar las funciones específicas de cada unidad y su respuesta en relación al cumplimiento de los objetivos de la política pública.

²⁰ Luis F. Aguilar Villanueva. Problemas públicos y agenda de gobierno, pp. 246

- Propuestas de especialización del factor humano, dirigidas a una adecuación de las capacidades del recurso humano en relación al perfeccionamiento de sus funciones, mediante la capacitación, asesoría y aprovechamiento de los recursos.

Estas propuestas se encaminan a la evaluación del ámbito de acción, al carácter e intensidad de las condiciones sobre las que se desenvuelven las acciones de la política pública, a efecto de comprender el alcance y la complejidad de las acciones de la simplificación administrativa municipal derivadas de un proceso de coherencia entre el decidir y la actuación.

4. Mecanismos de evaluación y corrección

La formulación e implementación de una política pública requiere de un proceso que permita presidir en la Administración Pública Municipal un cambio hacia la Gestión Pública, en la que se determinen como elementos esenciales de acción la objetividad, la generalidad, la eficiencia, la organización, la descentralización, la desconcentración, la coordinación y la corresponsabilidad ante la exigencia de un servicio acorde a la naturaleza de las exigencias a las que se ve inmersa la gestión municipal.

Es por ello que la Política Pública en materia de Simplificación Administrativa precisa de un ejercicio de validación de los resultados obtenidos mediante la formulación de los mecanismos de evaluación y corrección necesarios para tal fin, dependiendo del objetivo de la política mediante la identificación de las valoraciones cuantitativas y cualitativas de las acciones aplicadas. En este contexto, los mecanismos a aplicar se enmarcan en las siguientes áreas:

- Mecanismos de validación, mismos que se aplicaría de acuerdo a la valoración de implementación de la política pública en las actividades de gestión de la administración pública municipal, así como su inducción a la finalidad y objetivo de la Política Pública a los responsables de área .
- Mecanismos de gestión de la comunicación, a través de la definición de las acciones y procedimientos de la comunicación organizacional a efecto de apuntalar el correcto funcionamiento de la administración pública mediante el despliegue de un flujo de información para el análisis e interpretación de las demandas potenciales de información.

- Mecanismos de auditoría, para la validación del cumplimiento de los objetivos mediante la toma de decisiones y su justificación a través de la asignación de los recursos en la realización de sus funciones.
- Mecanismos de evaluación y corrección, una vez que se determinen los resultados obtenidos mediante los mecanismos de validación, de gestión de la comunicación y de auditoría, a efecto de analizar el impacto y su asimilación por parte de los responsables en las actividades de la gestión y sus efectos en la voluntad política de gestión en todo el proceso.

La finalidad de aplicación de dichos mecanismos, no radica en el coste beneficio de la política pública en la administración municipal, sino en un método de evaluación y corrección práctica de la mejora en la gestión pública en su accionar inmediato, a través de la determinación de un proceso de gestión orientado a la evaluación y análisis de sus efectos a través de la toma de decisiones, y que las mismas fluctúen en relación a una visión prospectiva y retrospectiva de las decisiones, ejecuciones y resultados, cuya finalidad se oriente a efectuar un análisis objetivo del efecto de dichos resultados en las acciones futuras, sustentadas a través, de la recopilación sistemática de información, a analizada por el responsable de la supervisión y en la aportación de las soluciones inmediatas para un perfeccionamiento en la implementación de acciones subsecuentes y en el apoyo para la elaboración de documentos organizacionales.

4.1 Desviaciones, insuficiencias y omisiones

El proceso de evaluación, en todas las etapas de implementación y ejecución de la política pública, permitirán la identificación de todas aquellas desviaciones que se manifiesten en la ejecución de las actividades en materia de la mejora del servicio público, en razón de que las desviaciones no se afrontarán mediante acciones improvisadas, en razón de que se determinó y se efectuó, previamente, un análisis estructural y de funciones, sustentado a través de una demanda de conocimiento general sobre la política pública en relación a las necesidades de la gestión y de la aplicación y efectos de dichas acciones.

La identificación de las desviaciones, antes, durante y al finalizar el proceso de mejora, se determinarán de acuerdo a las insuficiencias del efecto previsto en la unidad ejecutora en

relación al tiempo, la forma y los recursos asignados para la consecución de los objetivos, es por ello que las justificaciones no recaerían en la acción propiamente, sino en todo el conjunto de acciones específicas en las que se enmarcan la toma de decisiones, la ejecución y la evaluación, todo ello mediante un proceso específico de identificación, de acuerdo a:

- ✓ Si la definición de la toma de decisiones y de la asignación de los recursos son los adecuados y si son susceptibles de mejora en el que su impacto de las funciones
- ✓ Si el efecto de cada una de las unidades se da de acuerdo a la planeación inicial y sus resultados se obtienen con eficiencia y eficacia.
- ✓ Si la respuesta por parte de la clientela es la esperada de acuerdo a los esfuerzos proyectados.
- ✓ Si las alternativas para afrontar las desviaciones se perciben con un efecto correctivo y no específicamente de modificación.

Al analizar estas alternativas, se percibe que la atención de las desviaciones se definen como una acción propia de un proceso de evaluación, presente en la totalidad de la ejecución de las acciones de la política pública, en el que incidirán en la compilación y análisis de los múltiples resultados y en la consecuencia a través del beneficio de la gestión y del impacto en el servicio, con el propósito de determinar las exigencias de seguimiento de asuntos estratégicos que le demanda el proceso de ejecución de las acciones de dicha política.

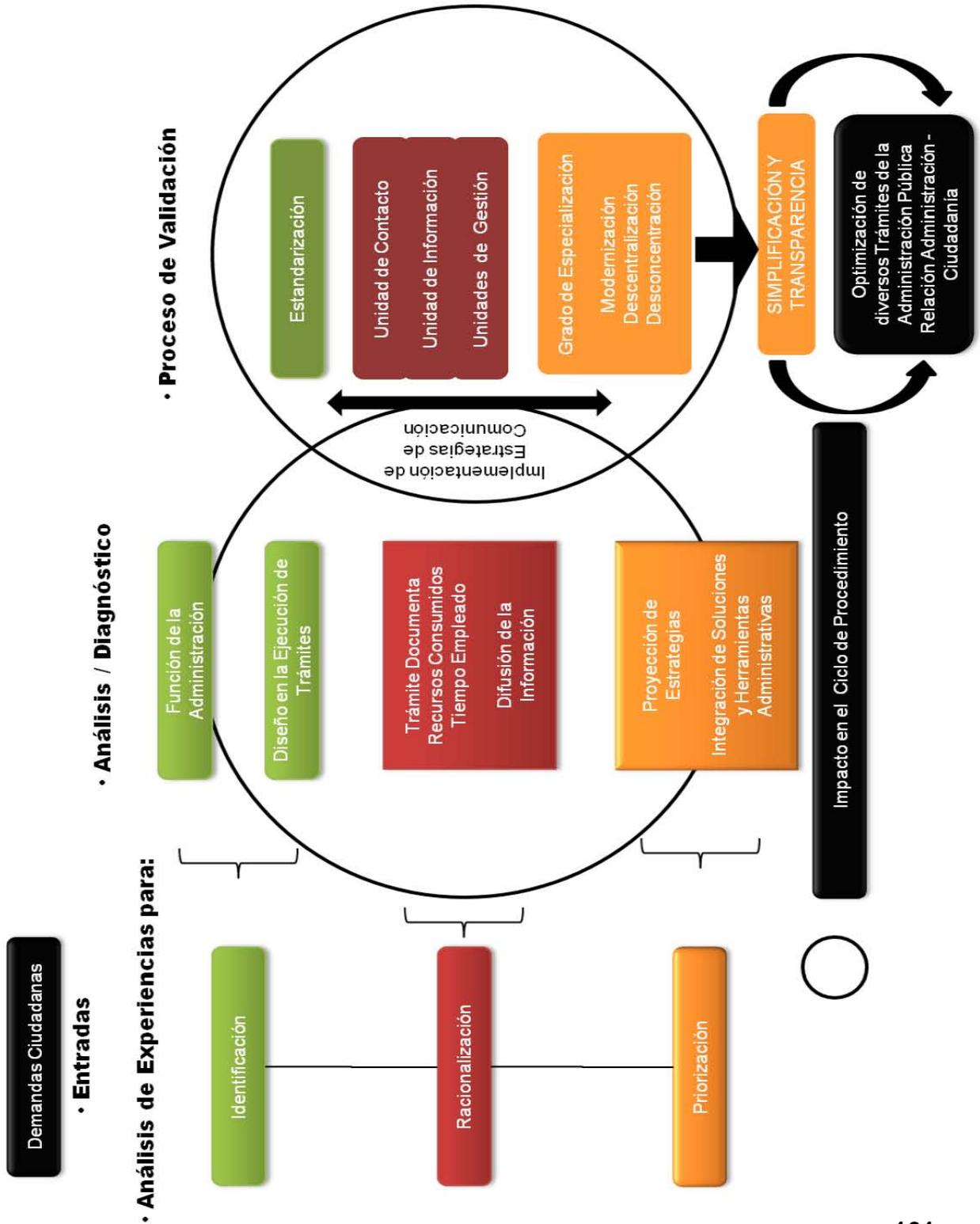
Las omisiones, a diferencia de las desviaciones, no recaerán en el proceso de la toma de decisiones y en la ejecución, ya que estas se manifiestan propiamente en la adecuación de las funciones en la gestión para la obtención de los resultados, ponderando la implementación de acciones de monitoreo interno y externo de la ejecución.

Ante ello es necesario que se propongan las alternativas de corresponsabilidad, con el propósito de implementar un análisis de verificación de las consecuencias y el valor agregado que se obtendría de la evaluación de las fallas y omisiones detectadas, relativas a su efectividad e impacto en las acciones y resultados. Es por ello que mediante el

modelo de comunicación organizacional propuesto, se pretende la validación derivada de la detección de las omisiones y su impacto en la organización, ya que este no es un factor determinante en cada unidad, en el sentido de que la funcionalidad se determina de acuerdo a los resultados obtenidos por la organización, en relación a la toma de decisiones y de resultados esperados y obtenidos por cada unidad.

Es por ello que la dimensión de elementos de soporte para la correcta implementación de la política pública radica en la intención de cada una de sus acciones hacia la correcta funcionalidad de todos y cada uno de los procesos y de las decisiones orientadas a la simplificación y transparencia administrativa, traducidas en la eficacia y en la calidad de los servicios, entendidos estos como la adaptación de los servicios a las necesidades de la ciudadanía y la idealización de una organización especializada y preocupada en el aspecto de una imagen y cultura organizacional sólida, potencializando una nueva relación entre gobierno y ciudadanía a través de la posibilidad de compartir las acciones de gestión interna y externamente mediante la integración interna y la apertura externa.

MODELO INTEGRAL DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL Y DE COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL



CONCLUSIONES

Es necesario erradicar la visión de la administración pública municipal como un instrumento del grupo en el poder y la función pública como un acto de autoridad, por la de una visión institucional de prestación servicios de calidad, sustentada en la inducción de participación general, mediante la difusión de realizar un trabajo socialmente útil y cuyos resultados del servicio público son en favor de la administración municipal y de los usuarios, asignando un valor en función a los beneficios en la satisfacción de los clientes y no solo en los costos.

El Municipio de Ecatepec de Morelos, presenta una estructura administrativa en constante adaptación, derivado de los cambios de gestión que se han suscitado, aunado a ello las crecientes demandas por un mejor servicio ponen en tela de juicio las acciones que en materia de simplificación administrativa se han realizado.

La perspectiva de formulación de una política pública en materia de simplificación y transparencia administrativa, fortalecerá el interés, en Ecatepec de Morelos, de que al ejercer sus facultades y competencias de regulación, gestión y decisión, incidirán de manera recurrente en los intereses de los ciudadanos, permitiendo que su atención se enfoque en los requerimientos y demandas sociales, específicamente en las que se derivan de la actividad administrativa, así como a los instrumentos y medios que posibiliten una mejora efectiva de su funcionamiento.

La evidencia en la necesidad de la simplificación administrativa deriva del interés por reducir las barreras burocráticas, y en la integración de los asuntos concernientes a la atención a la ciudadanía, redefiniendo con ello el beneficio de lo que debe o no hacer la administración pública; por la definición de cómo mejorar eficazmente lo que ya se ha establecido en cuanto a la gestión de trámites y servicios, permitiendo conjuntar los elementos de la política, del gobierno y de la gerencia, a efecto de reorientar los acuerdos para mejorar el rumbo y la cohesión de las actividades de la administración pública municipal.

La política pública de simplificación administrativa no puede concebirse como una acción con un momento temporal definido y por un objetivo particular, es por ello que al constituir un proceso integral de simplificación administrativa, caracterizado por una redefinición de sus objetivos, se permitirá la integración habitual de las estructuras de decisión y en las pautas funcionales de todo el aparato administrativo municipal, a efecto de facilitar las relaciones de la administración pública municipal con la ciudadanía.

Al formular la política en la administración pública municipal, derivará a través de su implementación el Modelo de Comunicación Organizacional, cuyo objetivo se enfoca a facilitar la formulación y exposición de propuestas de todas las unidades de gestión, definiendo el conjunto de acciones a desarrollar en cada unidad y que aportarán un enfoque de una administración integral, orientada a la simplificación de procedimientos administrativos o alternancia de herramientas administrativas.

La implementación de este modelo de comunicación facilitará la articulación de objetivos estratégicos de todas y cada una de las áreas sustantivas y adjetivas de la administración pública, incidiendo, significativamente, en el esquema de identificar factores comunes que promuevan una interrelación interna de la administración pública municipal, enmarcando la interrelación de las acciones de descentralización de facultades, decisiones y responsabilidades, a la desconcentración de funciones, a la simplificación de la gestión y a la modernización e innovación en la organización.

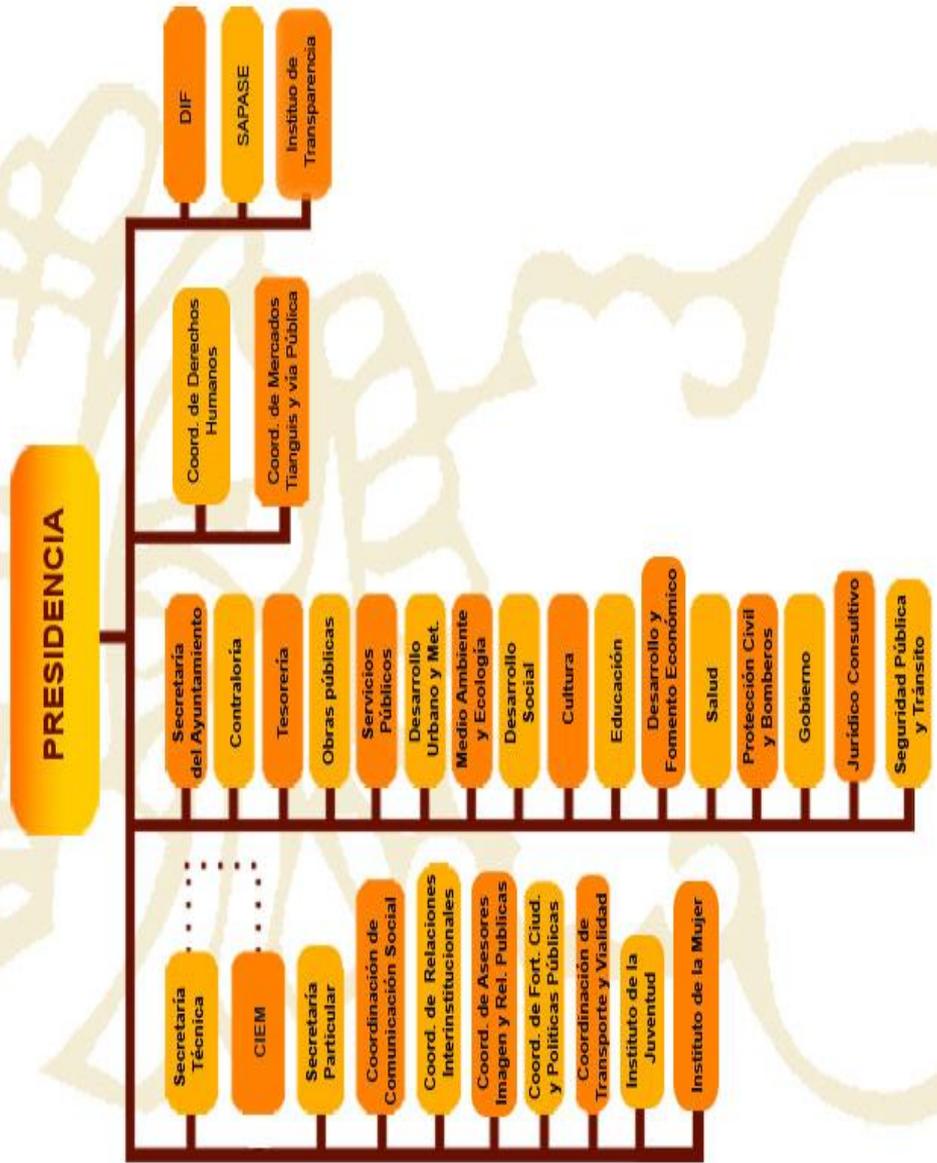
La instancia de la formulación e implementación de una política pública de simplificación administrativa se da como respuesta al compromiso de la administración municipal para la mejora de gestión y por consecuencia a los trámites y servicios, a través de estrategias de acción basadas en las experiencias y en los esfuerzos por consolidar las acciones en materia de simplificación administrativa, en el que la innovación de procesos y procedimientos se generen como una necesidad institucional para fortalecer y consolidar el aparato administrativo municipal y en el que la comunicación fluya a través de su organización y se canalicen adecuadamente a dar cauce a las demandas ciudadanas.



H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos
2006 - 2009



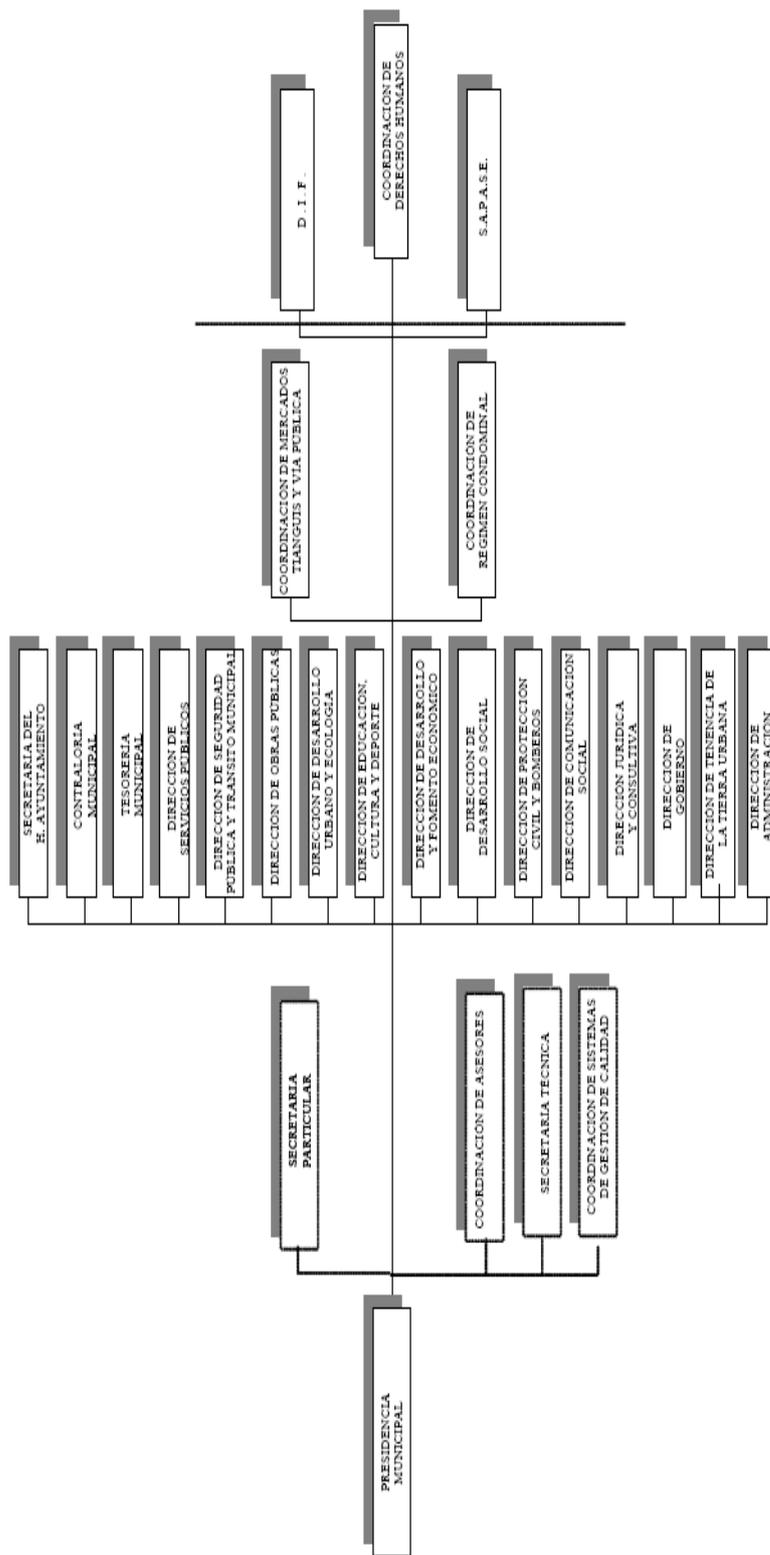
**ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL
2006-2009**



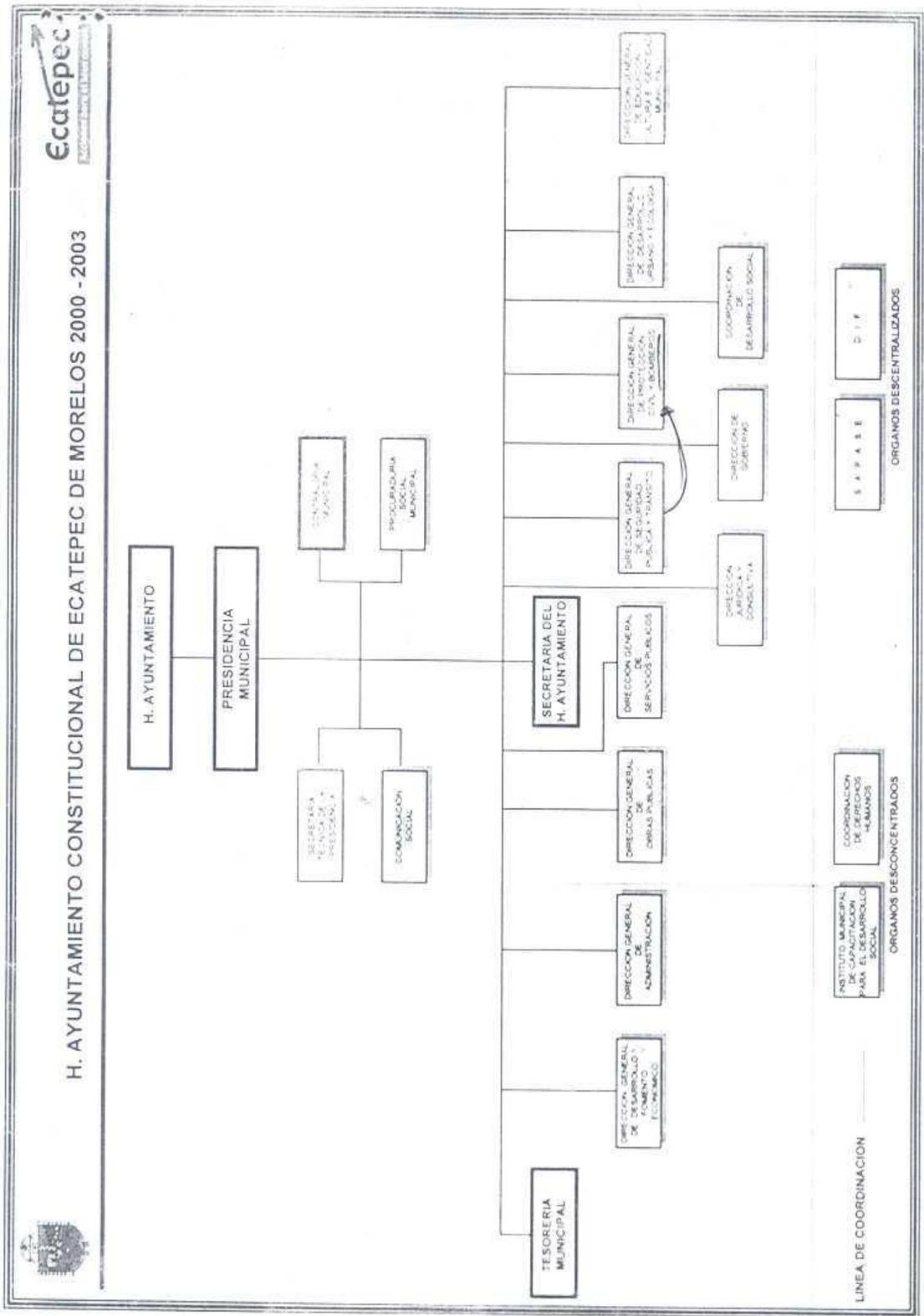


Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos 2003 – 2006

ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE ECATEPEC



ANEXO 3



BIBLIOGRAFÍA

- Ackoff. **Planeación en la toma anticipada de decisiones.** Un concepto de planeación corporativa. LIMUSA. México, 1978.
- Aguilar Villanueva, Luis F. **La Implementación de las Políticas,** PORRUA, México, 1996, 427pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F. **La hechura de las políticas.** Porrúa, México, D.F., 2002, 434 PP.
- Aguilar Villanueva, Luis F. **Problemas públicos y agenda de gobierno.** Porrúa, México, D.F., 2000, 284 PP.
- Aguilar Villanueva, Luis F. **Hacia un nuevo federalismo.** INAP, México, 2000, Pág.200.
- Álvarez García, Isaías. **Marco Metodológico de la Planeación Educativa.** 35pp.
- Amado Suárez, Adriana. **Comunicaciones públicas: el modelo de comunicación integrada.** Océano, 2000, 271 pp.
- Argüelles, José Antonio. **Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad.** Porrúa, 1995, México, D.F., 188 PP.
- Ayala Espino, José. **Diccionario moderno de la economía del Sector Público.** Diana, México, D.F., 2000, 269 PP.
- Barrera Zapata, Rolando. **Mejorando la Gestión Pública. La experiencia de Simplificación Administrativa y Mejora Regulatoria en el Estado de México.** 1993-1999. IAPEM, Toluca, Edo. Méx. Enero 2002, 380pp.
- Barzelay, Michael. **Atravesando la Burocracia.** Una Nueva perspectiva de la Administración Pública. FCE, México, D.F., 1998, 252pp.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. **Reforma del Estado para la ciudadanía.** La reforma Gerencial Brasileña en la perspectiva internacional. Universitaria de Buenos Aires CLAD, 1999, 357 pp.
- Brown, Juanita. **World café: el nuevo paradigma de comunicación, organizacional y social.** Tr. Susana Olivares Barri. Continental, 2006, 243 pp.
- Cabrero Mendoza, Enrique. **Los Dilemas de la modernización municipal.** Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique. **La nueva gestión municipal en México.** Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1995, México.
- Camisaza, Elena. **Organizaciones de la sociedad civil: la democracia participativa en la sociedad urbano tradicional.** Brujas, 2005, Córdoba, Esp., 196 pp.
- Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa en México,** 2ª ed. PORRUA, México, 1980, 209pp.
- Chávez, Norberto. **La imagen corporativa: teoría y práctica de la identificación institucional.** 3ª ed., G Pili, Barcelona, Esp. 2005, 210 pp.
- Centro de Desarrollo Municipal. **El Municipio en México.** 1999.
- Daft, Richard L. **Teoría y diseño organizacional.** 8ª ed., Internacional Thompson, 2005, 624 pp.
- De Ouani, Elio Rafael. **Introducción a la administración de organizaciones.** Valletta, Buenos Aires, Arg., 2005, 498 pp.
- Espindola Castro, José Luis. **Análisis de problemas y toma de decisiones.** 2ª ed., Méx. Addison wesley Longman, 1999, 141 pp.
- Etkin, Jorge. **Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias.** Prentice Hall. 2000, 411 pp.
- Fernández Arena, José Antonio. **El proceso administrativo.** 2ª ed., Diana, México, D.F., 1991, 305 pp.
- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** 36ª ed. México, 1997, Pág. 300.

- Gamberger, Mrc R. **Participación ciudadana**. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. Organización para la cooperación y desarrollo económicos, Secretaría de la Función Pública, México, D.F., 2006, 122 PP.
- Gannon, Martín J. **Administración por resultados**. CECSA, México, D.F., 1994, 685 PP.
- García Morales, Víctor Jesús. **Aprendizaje organizacional**. Delimitación y determinantes estratégicos. Universidad de Granada, Granada, Esp. 2004, 341 pp.
- Goldratt, Elyahis M. **La meta. Un proceso de mejora continua**. North River, 1986, 238 pp.
- González, Anabel. **Políticas de Comunicación en el ámbito local**. Conferencia Federal de Política Municipal.
- Guerrero, Omar. **La nueva Gerencia Pública: neoliberalismo en la administración pública**. Tontamara, México, D.F., 2004, 275 PP.
- Haro Bélchez, Guillermo. **Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México 1993-1999**. IAPEM, Toluca, Edo. Méx., 1999, 545 pp.
- Hammer, Michael y James Champey. **Reingeniería**, Norma, México, 1998, 243pp.
- Hellebust, Karsten. **Planeación estratégica práctica**. Continental, México, D.F., 1991, 343 PP.
- IAPEM. **Manual Básico para la Administración Pública Municipal**. 2ª ed., Toluca, 1997, 130pp.
- Kast, Freemant E. **Administración en las organizaciones**. Enfoque de sistemas y contingencias. 2ª ed. Mc Graw Hill, México, D.F., 1988, 174 PP.
- Krieger, Mario. **Sociología de las organizaciones: una introducción al comportamiento organizacional**. Pearson educación, Buenos Aires, Arg., 2001, 569 pp.
- Kusnir, Liliana. **La Política Social en Europa**. Porrúa, México, D.F., 2002, 190 PP.
- Majunes, Giandomenico. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de Políticas**. Estudio Introductorio. Colegio de Ciencias Políticas, FCE, 1997, 240 pp.
- Martínez Cabañas, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal en México**. INAP-BANORAS, México, 213pp.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel. **Diagnósticos Administrativos**. Procedimientos, Procesos y Reingeniería. 2ª ed. Trillas, México, 1998, 213pp.
- Martínez Vilchiz, José. **Nueva Gerencia Pública: un análisis comparativo de administración estatal en México**. UAEM-Porrúa, Toluca, Edo. Méx. 2007, 306 pp.
- **Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuesto por resultados en América Latina**. CIDE-Porrúa, México, D.F., 2004, 507 PP.
- Mejía Lira, José Manuel. **Servicios Públicos Municipales**. UAEM-IAPEM, 2000, 171 PP.
- Mendoza Pérez, Juan. **Políticas Públicas**. Cambio social e institucional, UAM, México, D.F., 2005, 497 PP.
- Orozpeza Martínez, Humberto. **Administración Pública municipal: estudio preliminar del municipio libre**. Trillas, México, D.F., 2001, 181 PP.
- Pardo, María del Carmen. **La Modernización Administrativa en México**. INAP, México, 1997, 152pp.
- **Políticas públicas municipales**, una agenda en construcción. CIDE-Porrúa, México, D.F. 2003, 384 pp.

- Ponce de León, Javier. La Simplificación de la Administración Pública Federal., en simplificación administrativa. INAP-Revista de Administración Pública, No. 65/66, enero junio, , México, D.F., 1986, 120 pp.
- Rebeil Corella, Maria Antonieta. **Comunicación Estratégica en las organizaciones**. Trillas-Universidad Anáhuac, México, D.F., 2006, 304 pp.
- Rodríguez valencia, Joaquín. **Simplificación Administrativa**. Ediciones contables y administrativas, México, D.F., 1992, 148 PP.
- Rodríguez, Victoria Elizabeth. **La descentralización en México**; de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo. FCE, México, D.F., 1999, 335 PP.
- Rosales Ortega, Rocío. **Globalización y Regiones en México**. PORRUA, México, 2000, 439pp.
- Scout, Cynthia D.-Jaffe, Dennis T. **Cómo dirigir el cambio en las organizaciones**. Grupo Editorial Iberoamérica, México, D.F., 72 PP.
- Secretaría de Gobernación, CEDEMUN. **El municipio Mexicano, Reformas Y Adiciones al Artículo 115 Constitucional**. México, 2000, 167pp.
- Sherkenbach, William W. **La ruta Deming: hacia la mejora continua**. T. H. Carmona y Galindo, CECOSA, México, D.F., 1994, 245 PP.
- Suviracs, Johan. **Análisis de Políticas Públicas**, MAP, Madrid, 1993.
- Torres Gonzalez, Luis Gabriel. **Sinergias con oportunidades**: experiencias de organizaciones civiles y programas de gobierno. CIESAS, México, D.F., 2006, 437 PP.
- Zicardi, Alicia. **Municipio y región**. CIS-UNAM

Documentos oficiales

- Presidencia de la República. Plan **Nacional de Desarrollo 2007 – 2012**. www.presidencia.gob.mx/documentos/programas/
- Presidencia de la República. Plan **Nacional de Desarrollo 2001 – 2006**. www.presidencia.gob.mx/documentos/programas/
- Presidencia de la República. Plan **Nacional de Desarrollo 1995 – 2000**. www.presidencia.gob.mx/documentos/programas/
- Presidencia de la República. **Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994**. www.presidencia.gob.mx/documentos/programas/
- Presidencia de la República. **Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988**. www.presidencia.gob.mx/documentos/programas/
- Presidencia de la República. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000**. www.presidencia.gob.mx/documentos/programas/
- Presidencia de la República. **Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000**. www.presidencia.gob.mx/documentos/programas/
- Cámara de Diputados. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. www.camaradediputados.gob.mx/marcolegal/leyes/
- Cámara de Diputados. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. www.camaradediputados.gob.mx/marcolegal/leyes/
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. **Simplificación Administrativa**. www.secodam.gob.mx
- Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006. p. 32
- Gobierno del Estado de México. **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**. www.edomex.gob.mx/legislalatel/
- Gobierno del Estado de México. **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**. www.edomex.gob.mx/legislalatel/

- Gobierno del Estado de México. **Plan de Desarrollo del Estado de México 1999 – 2005**. www.edomex.gob.mx/legislatel/
- Gobierno del Estado de México. **Primer informe de Gobierno del Gobernador Arturo Montiel 2000**. Modernización Integral de la administración Pública. www.edomex.gob.mx/legislatel/
- Gobierno del Estado de México. **Sistema de Evaluación del Desempeño**. www.edomex.gob.mx/legislatel/
- Gobierno del Estado de México. **Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública del Estado de México 1997 – 1999**. SECOGEM
- Gobierno del Estado de México. **Programa General de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa 2001**. (Eje Municipal)
- Gaceta del Gobierno del Estado de México No. 45., **Acuerdo de coordinación** que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado “ fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de desarrollo administrativo”, Toluca. 1998.
- Gobierno del Estado de México. **Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal. 2000**, 50pp.
- Gobierno del Estado de México. **Guía Técnica para la Integración del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal, 1998**, 58pp.
- Gobierno del Estado de México. **Guía informativa de servicios al público**. 3ª. Ed. 1997.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. **Plan de Desarrollo Municipal 2006 – 2009**.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. **Plan de Desarrollo Municipal 2003 – 2006**.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. **Plan de Desarrollo Municipal 2000 – 2003**.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos. **Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Ecatepec de Morelos**. www.ecatepec.gob.mx.
- Secretaría de Gobernación. **Enciclopedia de los Municipios**. TOMO XV.
-

Material de Lectura

- **Seminario de Administración Pública de Políticas de la maestría en Gobierno y Administración**. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001.
- **Nueva Gestión Pública y Reconstrucción del Estado**. CLAD. 2004
- De la materia de Planificación Regional 2000. **Proceso de Planeación**.
- Una lectura de las condiciones en que se desarrollan las estrategias y planes municipales en la región latinoamericana.
- **Reformas a la Administración Pública y Estrategias para la innovación gubernamental**. Centro de profesionalización del Servicio Público. 2001
 - Navarro, J. Clemente. El sesgo participativo, Malaga, Esp
-
- **Mejora Continúa** de Tomás Chahin.

- Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A. C. **Revista del Colegio**, Año II, No. 4, Octubre 1990, México, pp.
- Jeanne Siwek-Pouydessau, Descentralización en el gobierno. P. 19-25