



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL
AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ: UN
ESTUDIO DE CASO DE SU INSTRUMENTACIÓN Y
COBERTURA DURANTE EL PERIODO DE GOBIERNO
2000-2003**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

PRESENTA:

KAREN ESTHER RAMÍREZ JIMÉNEZ

ASESOR: LIC. JUAN MIGUEL RAMÍREZ ZOZAYA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A ti Dios, gracias por darme la oportunidad de llegar a este momento de mi vida.

A Tlalnepantla, que siempre soñé con servirte y aportar lo mejor de mí, poniendo todo mi empeño por lograr un mejor Municipio.

Un agradecimiento muy especial a mis Profesores por sus aportaciones y observaciones, que contribuyeron a realizar lo mejor posible el presente trabajo:

- Lic. José Rodrigo Zenteno Gaeta
- Lic. Juan Miguel Ramírez Zozaya
- Mtro. Juan José Sanabria López
- Lic. Noé Antonio Canseco Santiago
- Lic. Gerardo Roldán Ceballos

A mi esposo: Agustín Salazar García por su amor y disposición en todo momento, así como el apoyo que recibí de tu parte para terminar mi licenciatura. Te amo.

A mis hijos: María Fernanda Salazar Ramírez y el bebé, que me motivan constantemente a lograr y alcanzar mis metas.

A mis padres: José Manuel Ramírez Portal y Esther Jiménez Jiménez. Este logro se los agradezco a ustedes que siempre y en todo momento he obtenido su apoyo para lograr mis metas.

A mi hermana: Vianney Ramírez Jiménez: Te agradezco y me enorgullece el ejemplo de tu constante lucha por superarte.

A mi hermano: José Manuel, espero ser un ejemplo para que alcances tus metas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL DE LA INCORPORACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD, EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL	5
1.1. Los Paradigmas de la Administración Pública.	5
1.2. Elementos conceptuales de la Administración Municipal.	10
1.2.1. Municipio.	10
1.2.2. Gobierno Municipal.	12
1.2.3. Administración Municipal.	15
1.2.4. Gestión Municipal.	19
1.3. Modernización en la Administración Pública.	20
1.3.1. Aspectos que inciden en la Modernización Administrativa.	25
1.3.2. Instrumentos y valores de la Modernización Administrativa.	26
1.3.3. Vertientes de la Modernización Administrativa.	29
1.4. La incorporación de la Calidad en la Administración Pública.	30
1.4.1. Orígenes de la Calidad como modelo administrativo.	30
1.4.2. Fundamentos teóricos de la Calidad.	32
1.4.3. Definición y características de los Sistemas de Gestión de Calidad.	38
1.4.4. La Calidad en la Nueva Gestión Pública.	41

CAPÍTULO II:	
CONTEXTO DE LA CALIDAD EN LA MODERNIZACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.	45
2.1. Contexto de Modernización Administrativa en los Ayuntamientos del Estado de México.	45
2.2. Contexto de la Calidad en los Programas de Modernización Administrativa.	48
2.2.1. Gobierno Federal.	51
2.2.2. Gobierno del Estado de México.	56
2.2.3. Modernización Administrativa en Gobiernos Municipales, en el Estado de México.	59
CAPÍTULO III:	
LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA CON BASE EN SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD, EN EL AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.	70
3.1. Municipio y Administración Pública de Tlalnepantla de Baz.	70
3.2. Antecedentes de la Calidad en el proceso de Modernización Administrativa en el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.	83
3.2.1. Periodo de Gobierno 1994 – 1996.	83
3.2.2. Periodo de Gobierno 1997 – 2000.	86
3.3. Modernización Administrativa durante el periodo de Gobierno 2000 – 2003.	87
3.3.1. Acciones en materia de Modernización Administrativa.	89
3.3.2. La Calidad en el proceso de Modernización Administrativa 2000 - 2003.	104
CONCLUSIONES.	111
PROPUESTAS.	120
BIBLIOGRAFÍA.	124

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es resultado de la investigación en el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. El cual pretende explicar las acciones de modernización administrativa e incorporación de tecnologías administrativas llevadas a cabo por el Gobierno Municipal 2000-2003 y la función modernizadora que tienen a su cargo el Gobierno Federal y local, en apoyo y asesoría a Municipios para su modernización.

El Municipio es el orden de gobierno más cercano a la sociedad, por ello se requiere de un Gobierno Municipal que a través de la modernización administrativa mejore los trámites y servicios públicos en términos de calidad, cantidad y cobertura a su población.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003 de Tlalnepantla de Baz, se plantea la necesidad de modernizar la administración municipal con criterios de calidad, se observan programas de trabajo tendientes a modernizar trámites, servicios públicos y la atención ciudadana, con la incorporación de sistemas de gestión de calidad. Razones por las cuales sitúa al Municipio de Tlalnepantla de Baz en el análisis de la modernización municipal.

Considero que es necesario determinar la existencia de un proceso de modernización administrativa, lo cual permita apoyar en la continuidad de las acciones de modernización que se han llevado a cabo en gobiernos anteriores, para tener una visión integral del proceso de modernización en el Municipio que contribuya a la identificación de acciones de mejora y seguimiento.

Asimismo conocer cómo se han incorporado tecnologías administrativas como los sistemas de gestión de calidad en las dependencias de la Administración Municipal y si se han incorporado al mismo proceso de modernización.

Es fundamental, que los responsables de la modernización administrativa en el Municipio tengan una visión integral del proceso, para darle un seguimiento y los esfuerzos no sean aislados, sino que sea un trabajo conjunto.

A partir de la década de los ochenta, México se encuentra en un proceso de transformación, producto de nuevas condiciones en el contexto Internacional y Nacional, que impactan sustantivamente a la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, en cuanto a sus organizaciones que se encuentran en un proceso de transición de un sistema burocrático a otro de gestión, capaz de definir objetivos, optar por la mejor manera de alcanzarlos y evaluar los resultados obtenidos.

Cualquier organización existe en relación con su entorno y las circunstancias en que se halla inmersa. No puede sobrevivir como un ente aislado de lo que le rodea, ya que en función de ese entorno que produce exigencias, definirá su misión, políticas y objetivos, estableciendo con él una interacción continua.¹

Ante la existencia de realidades internas y externas determinantes que se producen en los ámbitos económico, cultural, político y social, el gobierno a través de la Administración Pública se enfrenta a un entorno complejo y exigente. La población y los sectores productivos demandan a los Gobiernos una respuesta ágil, oportuna y de una creciente calidad.

¹ García López, Jesús. Tesis de Maestría en Administración Pública: **Procesos de Modernización Administrativa para las Administraciones Públicas de México (Esquemas de aplicación)**. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, p.2.

Por lo tanto la Administración Pública debe introducir en su organización procesos de modernización, que le permita realizar cambios para adaptarse a las nuevas demandas sociales.

En estos procesos de modernización administrativa se construye una nueva Administración Pública, que sitúa a los ciudadanos y usuarios en un lugar central, un gobierno que facilite la respuesta a las demandas sociales tanto en calidad, como en cantidad, lo que lleva a la necesidad de modernizar áreas e introducir nuevas técnicas de gestión importadas del sector privado.²

La calidad, la mejora continua y la atención al cliente en el sector privado ha generado una mayor exigencia de los ciudadanos en la prestación de bienes y servicios, que por consecuencia aumentan sus expectativas con respecto al sector público, lo que sitúa a las administraciones públicas en el reto de igualarlas con las del sector privado.

El presente trabajo nace de la inquietud y la importancia que tienen y tendrán los Municipios en la modernización y desarrollo del país. Los Municipios son la base de la organización comunal y primaria del Estado, es el ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos, lo que implica transformar la organización de la Administración Municipal, para ofrecer a su población trámites y servicios que satisfagan sus expectativas en términos de costo, transparencia, cobertura, menor tiempo y mejor atención. A su vez los partidos políticos se enfrentan a procesos electorales más competidos que los obligan a legitimar su acción como gobierno con calidad.

Con respecto a los Municipios, múltiples estudios de caso ponen de manifiesto su creciente capacidad para generar nuevos modelos de gestión y nuevos marcos para la gobernabilidad, en sus programas y acciones de modernización.³

² Villoria, Manuel. “Modernización Administrativa y Gobierno Posburocrático”. En Bañón, Rafael, Carrillo, Ernesto (compilador). **La Nueva Administración Pública**. Madrid, Alianza Editorial, 1997, p.77.

³ Cabrero Mendoza, Enrique y García Vázquez, Gilberto. **Prácticas Municipales Exitosas**. México, CIDE, 2001, p.23.

El desarrollo de la presente investigación, se basa en un estudio de caso en el que se pretende como objetivo general identificar un proceso de modernización administrativa con base en la tecnología de la calidad, en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, durante el periodo de Gobierno 2000-2003.

HIPÓTESIS

En el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, durante el período de Gobierno 2000-2003, se instrumentó una política de modernización administrativa con base en sistemas de gestión de calidad.

OBJETIVO GENERAL

Identificar un proceso de modernización administrativa con base en sistemas de gestión de calidad, en el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, durante el periodo de Gobierno 2000-2003.

OBJETIVOS PARTICULARES

1. Desarrollar, un marco teórico conceptual de la incorporación de sistemas de gestión de calidad en la modernización administrativa municipal.
2. Describir el contexto de la incorporación de la calidad en la modernización administrativa en los Ayuntamientos del Estado de México.
3. Describir de qué manera fue instrumentada la política de modernización administrativa y la incorporación de sistemas de gestión de calidad en el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.
4. Analizar, los alcances, las limitaciones y beneficios de las acciones instrumentadas por el Gobierno Municipal, en materia de modernización administrativa y la incorporación de sistemas de gestión de calidad en el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.

CAPÍTULO I
MARCO CONCEPTUAL DE LA INCORPORACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD, EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

1.1 LOS PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En los últimos 20 años la Administración Pública se encuentra en un proceso de modernización, de cambios y transiciones de paradigmas viejos y nuevos que buscan dar respuesta a la necesidad de adecuar la Administración Pública a los nuevos tiempos.

El modelo burocrático representa un modelo de organización que tradicionalmente ha tenido mayor influencia en la Administración Pública.⁴ Se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos. Los orígenes de la burocracia se remontan a la antigüedad. La burocracia, como base del sistema moderno de producción tuvo su origen en los cambios religiosos ocurridos después del Renacimiento. Max Weber señala que el sistema moderno de producción, racional y capitalista, se originó a partir de un nuevo conjunto de normas morales, a las cuales denominó "ética protestante": el trabajo duro como dádiva de Dios, el ahorro y la austeridad, que proporcionan la reinversión de las rentas excedentes, en vez de gastarlos y consumirlos en símbolos materiales. Verificó que el capitalismo, la burocracia y la ciencia moderna constituyen 3 formas de racionalidad que surgieron a partir de esos cambios religiosos.

⁴ Henry Nicholas. **Public Administration and Public Affairs**. Prentice Hall, 2003, p.64-65.

Max Weber identificó las siguientes características del modelo de organización llamado burocrático:

- Los cargos constituyen el núcleo principal del cuadro administrativo burocrático.
- Existe un sistema de carrera administrativa.
- Posición externa e interna neutral del burócrata con respecto al cargo (es una profesión, es de comportamiento impersonal).
- Funcionarios organizados por jerarquía de mando.
- Remuneraciones sobre salarios sin gratificaciones por servicios.
- Los niveles de autoridad están determinados por el trabajo o la función desarrollada.
- Nombramientos por méritos.
- Trabajo sobre procedimientos y normas establecidas.
- Registro en papel de todas las actividades desarrolladas y se basa en documentos y procedimientos por escrito (formularios, comprobantes, certificaciones).

En nuestros tiempos este modelo ya no funciona eficientemente, vivimos tiempos caracterizados por la globalización, la interdependencia y la incertidumbre, características de los “Estados posmodernos”,⁵ al respecto Crozier hace referencia a este modelo: “Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas”,⁶ así mismo explica que la obediencia característica del modelo weberiano ya no es aceptada por los ciudadanos y los empleados públicos.

⁵ La revolución postindustrial que tiende a desplazar rápidamente a las actividades industriales por los servicios y las comunicaciones, interfiere con el conocido ciclo económico basado en la racionalización. Nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas. Vid. Crozier, Michael. “La Transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. **Congreso Interamericano del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Río de Janeiro Brasil del 7 al 9 de noviembre de 1996.

⁶ *Ibid.*

Michael Barzelay plantea un cambio de paradigmas:⁷ Del paradigma burocrático al paradigma posburocrático, que consiste en transitar de conceptos como el interés público al de resultados valiosos para los ciudadanos, no sólo pensar en la eficiencia organizacional sino también en la calidad de los servicios, y determinar su valor en función de los beneficios y la satisfacción de los clientes, y no sólo de los costos, sino de los beneficios sociales si consideramos al ciudadano como cliente del gobierno. Al respecto Barzelay expone una comparación de paradigmas:⁸

PARADIGMA BUROCRÁTICO	PARADIGMA POSBUROCRÁTICO
Interés público.	Resultados que valoran los ciudadanos.
Eficiencia.	Calidad y valor.
Administración.	Producción.
Control.	Lograr el apego a las normas.
Especificar funciones, autoridad y estructura.	Identificar misión, servicios, clientes y resultados.
Justificar costos.	Entregar valor.
Implantar responsabilidad.	Construir la rendición de cuentas, fortalecer las relaciones de trabajo.
Seguir reglas y procedimientos.	Entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas, mejorar continuamente los procesos.
Operar sistemas administrativos.	Separar el servicio del control, lograr apoyo para las normas, ampliar las opciones del cliente, alentar la acción colectiva, ofrecer incentivos, evaluar y analizar resultados, enriquecer la retroalimentación.

Galnoor Itzhak, contextualiza una serie de iniciativas que propiciaron este cambio de paradigmas en la administración pública:⁹

⁷ Con respecto al cambio de paradigmas se refiere a las características organizacionales que representan un conjunto de principios que permiten hablar de un nuevo paradigma organizacional, el “posburocrático”. Vid., Barzelay Michael. **Atravesando la burocracia**. México, F.C.E. 1999, p.176.

⁸ *Ibid.*, p.177.

⁹ Itzhak Galnoor, *et al.*, “Creating New Public Management Reforms”, *Administration and Society*, vol. 30, no.4, 1998, p.393-420.

Contextualmente, el primer esfuerzo por diseñar un nuevo paradigma en la Administración Pública fue a partir de los años ochenta como consecuencia de los cambios económicos que generaron nuevas presiones para modernizar la administración pública.¹⁰ La primera etapa de estas iniciativas fueron realizadas bajo estrictas condicionantes del FMI y el Banco Mundial, enfocándose en tres aspectos como medios para alcanzar un balance fiscal a nivel macroeconómico:¹¹

- Estrategias de recorte, que comenzaron con la erradicación de nóminas fantasmas de trabajadores, seguidas de importantes reducciones de personal.
- Privatización de empresas públicas, lo cual generó un mínimo beneficio fiscal.
- Descentralización, que implicó la transferencia de responsabilidades en la provisión de servicios y mayor poder fiscal a los gobiernos locales.

Esta primera etapa de iniciativas se realizó en gran medida sin el beneficio de una clara visión del papel que el Estado quería proyectar, solo que debía ser más pequeño, debilitando y deteriorando la relación entre Estado y sociedad. Por esta razón, esta primera etapa no logró ser introducida como una oportunidad de mejorar el desempeño de los gobiernos.

Durante la década de los noventa, países latinoamericanos como México integrados a la Organización y Cooperación para el Desarrollo Económico, comenzaron la segunda generación de iniciativas para modernizar la administración pública conocidas como “New Public Management”.

Desde el punto de vista de Ormond y Löffler la Nueva Administración Pública es una respuesta racional a algunas presiones que los Gobiernos tienen que enfrentar como resultado de la globalización.

¹⁰ Principalmente por las fuerzas de la globalización que incrementaron los problemas presupuestarios en los gobiernos e hicieron que el desempeño económico fuera cada vez más dependiente de la capacidad para lidiar con éxito en la intensa competencia internacional.

¹¹ Propiciadas principalmente por la globalización que incrementó los problemas presupuestarios en los gobiernos e hicieron que el desempeño económico cada vez más dependiente de la capacidad para lidiar con éxito en la intensa competencia internacional.

Los temas en la agenda de la reforma para una Administración orientada a resultados son los siguientes:¹²

- Delegar autoridad, dotar de flexibilidad.
- Asegurar desempeño, control y rendición de cuentas.
- Desarrollar competencia y alternativas.
- Proporcionar servicio responsable a los ciudadanos.
- Mejorar el manejo de los recursos humanos.
- Explotar la tecnología de la información.
- Mejorar la calidad de la regulación.
- Fortalecer las funciones del gobierno central.

El campo de la Nueva Administración pública es amplio y se considera como una caja de herramientas de donde los Gobiernos pueden seleccionar propuestas acordes a sus necesidades particulares. Por consecuencia hace de la Nueva Administración Pública un paradigma más transferible.

Es así como la Nueva Administración Pública (NAP), emerge como alternativa a la Administración Pública tradicional.

¹² Itzhak Galnoor, *op. cit.*, 393-420.

1.2 ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

En el presente apartado, se definen los principales elementos de la Administración Municipal: Gobierno Municipal, Ayuntamiento, Municipio y Gestión Municipal.

1.2.1 MUNICIPIO.

Desde el punto de vista jurídico, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. El Municipio es una institución de derecho público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio de carácter autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las bases jurídicas que dan fundamento al Municipio son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del artículo 115, las Constituciones Locales, la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa, las bases normativas de los congresos locales y las disposiciones administrativas de los Ayuntamientos.¹³

El Municipio se conforma de tres elementos básicos:¹⁴

1. **Población:** Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, conformada por una compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
2. **Territorio:** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

¹³ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Toluca, 2003, p.1.

¹⁴ Reynoso y Villafuerte. Manual Básico para la Administración Pública Municipal. México, IAPEM, 1996, p.2.

3. **Gobierno:** Como primer nivel del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El Gobierno Municipal se concreta con el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder político sobre el municipio, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio es un ente autónomo que reúne las siguientes características:¹⁵

- a) Personalidad jurídica propia.
- b) Patrimonio propio.
- c) No tiene vínculos de subordinación jerárquica con el Gobierno del Estado.
- d) Administra libremente su hacienda.
- e) Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.

De acuerdo al Derecho Administrativo el Municipio es “una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.¹⁶

Por lo tanto la finalidad del Municipio es el manejo de los intereses colectivos que le corresponden a la población asentada en un territorio para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios.

¹⁵ Ziccardi, Alicia. “Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal”. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, p.2.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. México. Porrúa, T.I. 1979. 9ª. ed., p.590.

1.2.2 GOBIERNO MUNICIPAL.

Una definición clara y sencilla del Gobierno es la de Sánchez José Juan: “El Gobierno es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones”.¹⁷

En este sentido el Estado es representado por el Gobierno, cuya función es ejercer la voluntad de los ciudadanos y la búsqueda de su bienestar. El Gobierno es quien ejerce el poder del Estado y establece los mecanismos de relación entre el Estado y la sociedad.

Estos mecanismos del Gobierno se hacen presentes en leyes, reglamentos, decretos, órdenes, planes y programas, que tienen un impacto positivo o negativo en la sociedad.

Bobbio Norberto, define al Gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, es decir, que determinan la orientación política de una sociedad¹⁸ y por lo tanto el Gobierno tiene la responsabilidad de rendir cuentas a la sociedad, de las políticas que se diseñan y de las acciones que ejecuta.

El Gobierno es el conductor del destino de un país, porque a través de él se ejerce el poder del Estado, y se toman las decisiones que se manifiestan en sus Instituciones, grupos de poder, sociedad y otros Gobiernos.

Arellano y Cabrero, proponen entender el Gobierno a través del enfoque organizacional puesto que es en las organizaciones donde: “las acciones de los actores y grupos adquieren sentido, los recursos se movilizan y se aplican, las

¹⁷ Sánchez; José Juan. **Administración pública y Reforma del Estado en México**. México, INAP, 1998, p.32.

¹⁸ Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. **Diccionario de política**. México, Siglo XXI, 1995, p.743.

políticas se generan y luego se implementan, las reglas, leyes y normas operan en la práctica, los marcos de interacción y de regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas, las sociedades se relacionan con sus representantes e instituciones”.¹⁹

El Gobierno desde el enfoque organizacional se comprende bajo tres características.²⁰

- **El Gobierno como estructuras organizacionales:** Una sociedad heterogénea y un Gobierno compuesto por organizaciones, implica que los criterios de eficiencia y equidad sean complejos de resolver. La cuestión de un Gobierno compuesto por grupos e individuos enmarcados y potenciados en organizaciones. Por lo que el cambio gubernamental es un proceso de cambio organizacional.
- **Gobierno como conjunto de organizaciones duales:** El cambio organizacional del Estado, debe comprenderse más allá de la lógica legal o normativa. Los actores involucrados en el alcance de los objetivos y movilización de recursos, insertos en una dinámica organizacional con estructuras de acción en constante negociación, lo que implica que las estructuras no son rígidas y lineales, por que adquieren una lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad. Se deben a una doble lógica: nacen predeterminados, en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados, a la vez continúan siendo organizaciones por sí mismas, con su vida interna, su cultura y su contexto.
- **Gobierno como red de organizaciones:** Las organizaciones gubernamentales pertenecen a una estructura existente de otras organizaciones gubernamentales. Existe una lógica formal de integración de las relaciones inter organizacionales, todas ellas pertenecen a una red de organizaciones con cierta legalidad y normatividad, en el que hay también un movimiento flexible y complejo de los juegos inter organizacionales y que hay que considerar en los procesos de reforma y entender los efectos multiplicadores de dichas iniciativas.

En cuanto al término Gobierno Municipal se define como la conducción político – administrativa del quehacer municipal a través de un Ayuntamiento. El

¹⁹ Arellano David, Cabrero, Enrique y Del Castillo Arturo. **Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental.** México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa,2000, p .6-7.

²⁰ *Ibid.*, p.8-15.

Ayuntamiento es el órgano de Gobierno Municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del Municipio e integrado por el Presidente Municipal, uno o más Síndicos y el número de Regidores que indique la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa. Constituye el órgano supremo de decisión política y administrativa, es decir es la Institución que ostenta la representación política y legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad.²¹

Por lo tanto el Gobierno en el proceso de modernización es pieza fundamental para generar los cambios que conlleven a la modernización de la Administración Pública a través de políticas que se hacen presentes en los programas gubernamentales.

Así sobre estas ideas Alanís Boyzo, concretiza la importancia del Gobierno en la modernización: "Este proceso de modernización constituye ser una prioridad, por el reto que los Gobiernos enfrentan día con día, de convivir con sociedades mas informadas, mas demandantes de mejores servicios e incluso mas participativas en la Administración Pública".²²

²¹ Martínez Cabañas, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal de México**. México, INAP, 1992, p.102-110.

²² Alanís Boyzo, José. "La Nueva Administración Pública. Reflexiones teóricas y metodológicas". México, Revista IAMPEM, no.38, julio-septiembre, Administración y Gestión Pública, 1998, p.18.

1.2.3 ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

La Administración, con sus características de organización humana y formal, se ha manifestado en todas las etapas históricas y actividades del hombre. Es tan antigua como el hombre mismo.²³

En 1808 Juan Carlos Bonnin, fundador de la ciencia administrativa define a la Administración Pública como consecuencia natural del Estado, resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración. “Administración Pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección mas conveniente a los seres organizados y a las cosas”.²⁴

El origen del término Administración Pública, desde el punto de vista etimológico se origina en el Imperio Romano como expresión del antiguo comportamiento político que existió entre los romanos: La palabra administración en latín se compone del prefijo ad, que significa hacia y ministrare que significa servir o cuidar, administrare expresa la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad.

La palabra publicus significa público, se refiere a lo colectivo y comunitario. Por lo tanto Administración Pública significa prestar el servicio al pueblo y se encuentra asociada con la satisfacción de necesidades de carácter público.²⁵

Desde el punto de vista de autores contemporáneos se define a la Administración Pública de la siguiente manera:

²³ Guzmán Raymundo, Amaro. **Introducción a la Administración Pública**. México, Mc. Graww Hill, 1986, p.4-5.

²⁴ En 1808 Juan Carlos Bonnin publicó el primer libro de Administración Pública, en el libro se comprende por primera vez el concepto de Administración Pública. Guerrero Orozco, Omar. **Principios de Administración Pública**. Colombia, ESAP, 1997, p.39.

²⁵ Sánchez González, José Juan. **La Administración Pública como ciencia, su objeto y estudio**. México, Plaza y Valdés, 2001, p.14.

Guerrero Orozco, define a la Administración Pública como “La relación entre el Estado y la sociedad que las ponen en contacto a través de la acción gubernamental ante los individuos privados. La Administración Pública es el movimiento del Estado, cuando entra en contacto con la sociedad, así mismo la Administración Pública posee una naturaleza dual a saber política y administrativa, en la medida en que, como relación entre el Estado y la sociedad la Administración Pública los enlaza por medio del dominio y la dirección”.²⁶



Por consiguiente Administración Pública es el vínculo entre Estado y sociedad, su legitimidad y justificación, es el satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad, que como receptora de bienes y servicios percibe si estos satisfacen sus expectativas.

²⁶ Guerrero Orozco, Omar. **La Administración Pública en el Estado Capitalista.** México, Fontamara, 1995, p.26.

Sánchez González, define a la Administración Pública como: “El conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder”.²⁷ Para Sánchez González, la Administración Pública debe propiciar un cambio de actitud en la sociedad, que permita mejorar los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social, ya que toda mejora en la sociedad comienza desde el compromiso de quienes encabezan la dirección de la Administración Pública y la sociedad. De esta manera la realización de las actividades del Gobierno a través de la Administración Pública le dan legitimidad al Estado con respecto a la sociedad que se gobierna.

Uvalle Berrones, define a la Administración Pública como, “el gran medio que permite al Estado gobernar a la sociedad. Su misión institucional se relaciona con los objetivos que dan vida a los proyectos de un país, es una actividad amplia, positiva, constructiva y transformadora. Su compromiso es con el sano desenvolvimiento de las fuerzas productivas, el aumento del crecimiento económico y la búsqueda de bienestar social”.²⁸

En su definición Uvalle Berrones nos dice que la Administración Pública es el medio para dirigir a la sociedad. Por ella se articulan proyectos de Gobierno, se impulsa la actividad económica, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar.

Los conceptos anteriores contienen elementos que son fundamentales para definir la Administración Pública como el vínculo entre Estado y sociedad, que se visualiza a través de las acciones que realiza el Gobierno. Estas acciones se

²⁷ Sánchez González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. México, INAP, 1998, p. 34.

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea**. México, UAEM-IAPEM, 1997, p.159-160.

hacen presentes a través de la ejecución de las políticas y programas gubernamentales. Es el instrumento del Gobierno para llevar a cabo las actividades que tengan como finalidad alcanzar los objetivos formulados en las decisiones de los Gobiernos. La Administración Pública debe servir a la sociedad en sus demandas y necesidades.

Entendida a la Administración Pública como el conjunto de actividades que realizan los 3 ámbitos de Gobierno que tiene como finalidad atender los intereses públicos a su cargo para el cumplimiento de los fines del Estado, podemos decir: “la Administración Pública Municipal es la actividad a cargo del Ayuntamiento, es decir del Presidente Municipal, Síndicos y Regidores para el cuidado, conservación y aprovechamiento de los bienes y la prestación de los servicios en forma adecuada y constante, en beneficio de los miembros de la sociedad, que para el cumplimiento de su actividad se conforma por el conjunto de dependencias y entidades que conforman la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen como objetivo cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad del Gobierno”.²⁹

La Administración Pública Municipal es el vínculo mas cercano a la sociedad, por el cual el Gobierno hace llegar a su población servicios, trámites, bienes y recursos, por lo tanto es el medio por el cual el Gobierno hará que la sociedad viva en un estado de gobernabilidad, para lo cual su administración debe estar en constante proceso de mejora continua para afrontar los cambios que en ella se presentan debido al aumento de las exigencias de la población, a través de la modernización administrativa.

²⁹ Anaya Cadena, Vicente (coordinador). **Diccionario: Política, Gobierno y Administración Pública Municipal**, CNCPYAP, 1997, p.13.

1.2.4 GESTIÓN MUNICIPAL.

Para Uvalle Berrones Gestión Pública es el puente que comunica al Gobierno con los distintos grupos ciudadanos “es un medio que articula capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados orientados a transformar con sentido positivo las condiciones de la vida pública. Es un medio para que el Gobierno establezca vínculos funcionales con la pluralidad ciudadana. Es un medio para ordenar la acción del Gobierno tomando en cuenta a los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad de los recursos y la cobertura de la agenda”.³⁰

En lo referente a la gestión municipal comprende los aspectos gubernamentales y administrativos de los Municipios. Por lo tanto la Gestión Pública Municipal es el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales reguladas por un marco jurídico, que permiten aplicar recursos humanos, materiales y financieros, que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los propios municipios.

Las instancias directamente responsables de esta gestión son: el Ayuntamiento como órgano de gobierno que decide las políticas y la administración como la instancia ejecutora de dichas políticas. En este sentido la Administración Municipal como ejecutora de las políticas, debe adoptar los instrumentos y mecanismos más idóneos que permitan la mejora de los trámites y servicios municipales, así como el acercamiento con los ciudadanos para conocer sus necesidades y de este modo legitimar el Gobierno Municipal³¹, tomando en cuenta a los grupos de interés, las demandas de los ciudadanos, para ello será necesario innovar o usar nuevas tecnologías.

³⁰ ...”La gestión pública se enlaza con la categoría capacidad de gobierno, la cual se define como el conjunto de aptitudes que se tienen con el propósito de mejorar el desempeño del gobierno, para que sea el centro catalizador de las demandas ciudadanas, en los marcos de la pluralidad, la democracia y las libertades públicas” Uvalle Berrones, Ricardo. “El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea” en revista IAPEM, “Retos de la Gestión Pública Contemporánea”. México, IAPEM, 1998, p.9, 52.

³¹Reynoso y Villafuerte, **Manual básico para la Administración Pública Municipal**. México, IAPEM, 1996, p.10.

1.3 MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En términos generales usualmente el término modernización se refiere a “todo tipo de cambio y comprende un cierto significado de progreso tecnológico. Más precisamente parece inferir innovación y renovación, es decir tanto crear cosas nuevas, como actualizar a las antiguas”.³²

La modernización es un campo de problemas a los que se enfrenta el Estado, relativo al progreso, retroceso o estancamiento de la sociedad. Es una visión de las capacidades e insuficiencias de los Estados para progresar y evitar la crisis del Estado, ya que uno de los principales objetivos del Estado es crear las condiciones favorables para que la sociedad se desarrolle mediante la Administración Pública en cada uno de los ámbitos de gobierno, que constituyen el esquema de organización del que se dota un Estado moderno,³³ que tiene como fin garantizar los derechos de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios que requiere la sociedad.

El término modernización hace referencia al proceso de avance hacia ese conjunto idealizado de relaciones a las que se considera lo moderno.³⁴ Uvalle Berrones, define a lo moderno como “el atributo de una sociedad que postula la preservación del Estado, la democracia y el mercado, como instituciones que definen un modo de vida emprendedor, productivo, competitivo y regulado por normas que tienden a la realización individual, colectiva y pública”.³⁵

Para Carrillo Barroso la modernización administrativa implica aquellos aspectos del contexto político de la administración que tienen que ver con el tamaño y el

³² Guerrero Orozco, Omar. **El Estado en la Era de la Modernización**. México, Plaza y Valdés, 1992, p.152.

³³ El mismo Estado es un rasgo de modernidad, como organización de dominación peculiar contemporánea, en comparación con aquellos que le precedieron: El imperio universal, la ciudad-estado y los regímenes feudales. *Ibid.*, p.57.

³⁴ Ferrel Heady. **Administración Pública una perspectiva comparada**. México, FCE, p.147.

³⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. “Administración Pública y Ciudadanía”, en Revista IAPEM, No.46. México, **La Institucionalidad Democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y la Nueva Administración Pública**. 2000, p.16.

alcance funcional del Estado y con las fórmulas organizativas de la actuación pública. Es ante todo una cuestión de cultura de nuevos valores, actitudes y creencias de la administración.³⁶

Cabrero Mendoza, explica que estos procesos de cambio en la Administración Pública, se dan como respuesta a la crisis de legitimidad³⁷ que se manifiesta en el Estado contemporáneo. Los fines del Estado son aceptados por la sociedad, sin embargo las formas de actuar, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son cuestionadas por la sociedad, por lo tanto la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es la crisis de legitimidad de la Administración Pública, porque ante un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, ha dado como resultado el cuestionamiento del Estado como ente ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se desvincula de la sociedad, que ha sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado.

Cabrero Mendoza, propone con base en las aportaciones de Laufer, un nuevo sistema de legitimidad, en el que la legitimidad del Estado vendría dada por la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación ciudadana y de los usuarios de los servicios, la búsqueda de medios aceptados por la sociedad.

Desde el punto de vista de la Reforma Administrativa y del Estado, la modernización es una estrategia porque acelera el cambio de las estructuras tradicionales con el fin de ajustarlas a las enormes transformaciones de la población, así como para adecuar las nuevas necesidades surgidas cada vez más en el relevante papel del Estado. Por lo tanto la Reforma Administrativa debe

³⁶ Carrillo Barroso, Ernesto. “La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea”, en **Cambio Político y Gobernabilidad**. México, CNCPYAP, 1992, p.4-9.

³⁷ Para Cabrero Mendoza, el concepto de legitimidad implica que los medios utilizados para alcanzar los fines organizacionales, así como los fines en sí mismos, estén en armonía con fines y necesidades reconocidos por la sociedad. Esto supone que el discurso es coherente y expresa esta armonía para todos los agentes sociales. Cabrero Mendoza, Enrique. **Evolución y cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público**. México, INAP, 1992, p.15.

contemplarse en la reforma del Estado, porque implica fuertes transformaciones en los ámbitos político, cultural, sociológico, tecnológico.³⁸

Por lo tanto, la modernización se asocia con la reforma administrativa y del Estado sobre dos ideas:³⁹

- Porque la reforma del Estado es concebida como un instrumento para llegar a la modernización, de manera que distribuya adecuadamente el poder dentro de su sistema político administrativo a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad que gobierna. La modernización administrativa en este sentido no se puede iniciar sólo a través de los requerimientos del mercado, porque no representa los intereses de la sociedad.
- La modernización como proceso, de la reforma del Estado pugna, en contra del tamaño del Estado; y por consecuencia, el adelgazamiento de su gobierno o redimensionamiento, introduciendo tecnologías en el sector público.

En la Reforma del Estado corresponde a la Administración Pública introducir formas innovadoras de organización, nuevos modelos de gestión que mejoren estructuras, métodos y sistemas que optimicen recursos y respondan con eficacia y prontitud a las demandas sociales.

En cuanto al concepto de modernización administrativa que haré uso en el presente trabajo son los conceptos de Sánchez González y García López, debido a que son dos estudiosos del tema de modernización administrativa y definen a la modernización como un proceso de cambio.

³⁸ La reforma del Estado es un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las Instituciones que conforman el Estado. Así mismo sobre esta idea para Araujo la "...reforma del Estado ha sido asociada, desde finales de la década de los ochenta en diversos países del mundo, a otro concepto: la modernización, que no es otra cosa que la adecuación de las estructuras estatales y de gobierno a las necesidades del nuevo modelo económico mundial conocido como globalización económica". Vid., Rodríguez Araujo, Octavio, "Reforma del Estado: Límites y perspectivas", en Revista IAPEM no.32, México, 1996, p.15. Loc. Cit. Uribe Torres, Mario Alfredo. **Reingeniería de procesos y políticas públicas: Tecnologías inteligentes para la modernización de la administración pública del Distrito Federal 1995-1997**. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM, 2001, p. 48.

³⁹ *Ibid.*, p.51.

Para Sánchez González, la modernización administrativa es “el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, así como comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva la modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la Administración Pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden”.⁴⁰

García López, define a la modernización administrativa de la siguiente manera: “un proceso de cambio necesario, mediante el cual la Administración Pública aumenta su eficacia y eficiencia, a través de la profesionalización de los servidores públicos, la incorporación de nuevas tecnologías, métodos de trabajo transparentes y participativos que la acerquen a los ciudadanos, para atender mejor sus demandas y cumplir los objetivos fundamentales inscritos en el orden constitucional”.⁴¹

Modernizar la Administración Pública es hacer de ésta un aparato ágil, flexible, transparente, dotado de una gran efectividad, calidad, productividad y con una renovada orientación hacia la satisfacción de las necesidades de la población. Es transformar en beneficio de la colectividad.

La modernización de la Administración Pública, surge de algunos fenómenos que sustentan la necesidad de su modernización, tales como:⁴²

- Agotamiento del Estado Interventor: La omnipresencia de un Estado que abarcaba funciones de toda naturaleza, ha culminado, dando paso a la configuración de un Estado reducido en sus funciones, dejando buena parte de éstas en manos del mercado.

⁴⁰ Sánchez González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. México, 1998, p.216.

⁴¹ García López, Jesús. Tesis de Maestría en Administración pública: **Procesos de Modernización Administrativa para las Administraciones Públicas de México (Esquemas de aplicación)**. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, p.4.

⁴² *Ibid.*, p.4-5.

- Cambio de una cultura de súbditos a una de ciudadanos: La relación entre autoridades o servidores públicos y sociedad, deja de ser despótica y autoritaria, para enmarcarse en un medio donde prevalecen los derechos ciudadanos.
- Conciliación de intereses de funcionarios – sociedad: La sociedad exige un sector público atento y sensible a sus intereses y necesidades, así como un ejercicio transparente de la función pública.
- Nuevos conocimientos teóricos y prácticos: La ciencia administrativa y concretamente la teoría de la organización han evolucionado. Existe gran retroalimentación entre los enfoques clásicos sobre gestión y administración pública y los nuevos desarrollos intelectuales originados en torno a los problemas y desafíos que enfrentan las empresas privadas.

Las Administraciones Públicas ante estos fenómenos que se presentan, tienen que llevar a cabo cambios, que contribuyan a mejorar la relación Gobierno – sociedad, si es que quieren sobrevivir en este entorno de constante cambio, lo que a su vez implican cambios de tecnologías, valores, actitudes y creencias de la administración.

1.3.1 ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Las Administraciones Públicas, mediante la definición de políticas modernizadoras intentan responder a los cambios que inciden en su transformación. Los aspectos que inciden en estos cambios son los siguientes:⁴³

- **Cambio tecnológico:** La incorporación de nuevas tecnologías en el ámbito de los sistemas de información y comunicación ofrece oportunidades para mejorar la relación con el ciudadano, incrementar la productividad mediante la distribución de tiempos y en general, se contribuye a la eficiencia y eficacia en la gestión.
- **Política de gobierno:** Se incorpora una visión en la que debe procurarse la contención o reducción del gasto, así como la reducción del endeudamiento y del déficit público. Con esto, la administración se ve obligada a hacer lo mismo o más con menos recursos.
- **Integración Internacional:** La globalización de mercados conlleva a repensar la organización tradicional del trabajo, a fin de rediseñar métodos y procedimientos que hagan una administración competitiva.
- **Ideología:** El tránsito del modelo del Estado benefactor al Estado liberal, necesariamente ha permeado un cambio de tecnología.

Con los aspectos que se presentan nos podemos dar cuenta de que es un cambio profundo de la legitimación del Estado, la cual recae en los métodos que utiliza la Administración Pública.

⁴³ García López, *op. cit.*, p.5-6.

1.3.2 INSTRUMENTOS Y VALORES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

A continuación se presentan los principales instrumentos y valores que utiliza la Administración Pública para su modernización, si consideramos que dicha modernización depende de un cambio de valores, actitudes y creencias de la administración.⁴⁴

A) Los principales valores que se incorporan en las Administraciones Públicas a partir de la modernización son:

- **Acercamiento a la cultura de mercado:** Debe dejar de considerarse al ciudadano como súbdito, administrado o usuario, debe percibirse como consumidor que paga directamente o vía impuestos bienes y servicios que le proporciona la administración, y que legitima con su voto al gobierno democrático. Las administraciones han de ser sensibles a las demandas ciudadanas que deben dar respuesta y acercar la administración a los mismos.
- **La eficacia y la eficiencia en la acción política:** El manejo adecuado de los recursos públicos y la culminación de obras tangibles que reflejen la consecución de los objetivos definidos con anterioridad, legitimará la acción pública. Así mismo, ha de tenerse en cuenta que las administraciones deben hacer bien lo que les corresponde a fin de ser competentes en el desempeño de sus funciones, por ejemplo desarrollar una acción sin despilfarro.

B) Algunos instrumentos de la modernización son:

- **Descentralización y diseños organizativos matriciales:** Mediante estos se concentra la responsabilidad sobre una política en una sola organización o un número reducido de ellas y se acerca el manejo de los recursos a las personas y organismos que los consumen.
- **Descentralizar para centralizar:** La descentralización debe generar una clara definición de objetivos y medios para evaluar los resultados, una responsabilidad

⁴⁴ García López, *op.cit.*, p.7-8.

definida sobre el manejo de recursos y sistemas de información para otras instancias. Esto favorece la centralización al consolidar áreas directivas bien informadas y con sustancial capacidad de decisión.

- **Gestión interorganizativa:** Un área de trabajo difícilmente puede llevar a cabo con éxito la gestión de un programa sin contar con el apoyo de otras áreas u organizaciones.
- **Importancia del recurso humano:** Los viejos sistemas de administración del personal deben transformarse hacia una gestión de recursos humanos que diseñe políticas integrales, que abarquen desde el reclutamiento hasta el desarrollo del mismo, relacionándolas con los objetivos organizacionales.
- **Relación entre lo público y lo privado:** La colaboración entre ambos sectores es fundamental para determinar las demandas que pueden atender con mayor provisión de recursos y calidad cada uno, dentro de su ámbito de competencia.
- **Participación ciudadana:** La sociedad y el Estado interactúan permanentemente bajo esquemas de diversa complejidad y, con distintos grados y modalidades de articulación dependiendo de su nivel y desarrollo, por tanto la creación y ampliación de espacios para la participación ciudadana en la gestión pública, es un factor fundamental en la definición y ejecución de planes.
- **Desregulación y simplificación administrativa:** La creación de mecanismos ágiles y oportunos de atención al público es fundamental en las nuevas administraciones. Para ello se deben eliminar ciertas normas, simplificarlas y revisar los procedimientos de su creación, con el objeto de asegurar una atención ciudadana expedita.
- **Transparencia de la Administración Pública:** El desempeño de los servidores públicos con probidad y honradez, es una prioridad si se quiere construir una administración limpia en la que no tengan lugar prácticas de corrupción.
- **Profesionalización de los servidores públicos:** La capacitación de los funcionarios públicos y su ascenso a puestos a partir de su perfil, desempeño y vocación, es determinante para crear una administración pública moderna en sus procesos y formas de trabajo.

C) El traslado de la gestión privada a la gestión pública:

Frecuentemente suele identificarse a la modernización con la transferencia de instrumentos de la gestión privada al sector público. Lo importante es aprovechar lo que pueda ser útil del sector privado y aplicarlo. La sensibilidad pública y política es fundamental para una gestión pública eficaz y eficiente. Las técnicas de gestión empresarial nacen y se desarrollan para dar respuesta a los retos que plantea un entorno competitivo dinámico y cambiante. Su espectacular desarrollo en las últimas décadas corre paralelo a la creciente internacionalización de los mercados. Aquí está lo esencial que aporta a la gestión pública, el conocimiento del mercado, que aparece como medio portador de los valores de eficacia y eficiencia empresarial.

1.3.3 VERTIENTES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Las Administraciones Públicas, ante un entorno político, económico, social y cultural cada vez más complejo y en constante cambio, las obliga a crear condiciones que les permitan adaptarse al cambio.

En los procesos de modernización administrativa, cada organización desarrolla cambios de forma gradual y desigual, en algunas ocasiones solo se atienden unos aspectos, dejando de lado otros, configurándose administraciones modernas en algunos campos y con grandes retrasos en otros.

Para determinar el grado y características de modernización en una organización pública, resulta importante enunciar algunas de las vertientes más importantes de la modernización, para medir el grado de adaptación a ellos que han seguido o deben seguir las Administraciones Públicas.⁴⁵

De este modo, para alcanzar alguna claridad sobre este punto, resulta imprescindible enunciar a continuación algunas de las vertientes más importantes de la modernización, es decir, algunos de los factores de evolución social para medir el grado de adaptación a ellos que ha seguido o deben seguir las Administraciones Públicas: Modernización Constitucional, Política, de Imagen, Tecnológica, Operativa, de la Contratación, Estructural, de la Función Pública, Presupuestaria y de Fiscalización.⁴⁶

⁴⁵ García López, *op. cit.*, p.11.

⁴⁶ Nieto García, Alejandro. "Reforma Administrativa y Modernización de la Administración Pública: ¿Un Problema Evidente?". Ponencia presentada en el Seminario sobre modernización administrativa, organizado por el Instituto Vasco de Administración Pública. España, p. 107-109.

1.4 LA INCORPORACIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Uno de los instrumentos de la modernización administrativa, es el traslado de la gestión privada a la gestión pública⁴⁷, que se observan en las acciones de programas de modernización: simplificación administrativa, mejoramiento de la atención al público, mejoramiento de la calidad de los servicios y en la reorganización administrativa.

Es en esta serie de acciones la calidad se incorpora como tecnología administrativa, para mejorar los se incorpora para modernizar las Administraciones Públicas.

1.4.1 ORÍGENES DE LA CALIDAD COMO MODELO ADMINISTRATIVO.

A lo largo de la historia la calidad se ha manifestado en diversas culturas como ideal por alcanzar. El hombre siempre ha buscado la mejora continua en las actividades que realiza, de hecho sería imposible entender los adelantos y progresos de la civilización sin la inquietud de mejorar y perfeccionar el ambiente y la cultura en todas sus manifestaciones.⁴⁸

A principios de siglo, Frederick Taylor realizó grandes aportaciones para la administración científica y la ingeniería industrial, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad en la producción de bienes y servicios. Henry Ford sistematizó la producción mediante la clasificación de productos “aceptables y no aceptables” lo que provocó la aparición del departamento de calidad en fábricas. En 1931, con la introducción de los gráficos de control se permitió verificar si el proceso de producción estaba bajo control, impidiendo así la fabricación de productos defectuosos mediante la detección de cualquier anomalía en el proceso.

⁴⁷ Nieto García, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁸ Münch Galindo, Lourdes. **Más allá de la excelencia y de la calidad total**. México, Trillas, 1998, p.41-42.

La aplicación del control estadístico con los gráficos de control, fue utilizado durante la Segunda Guerra Mundial por diversas industrias en Estados Unidos, fabricando artículos militares de bajo costo y en gran cantidad. En Inglaterra también se desarrolló el control estadístico de proceso, siendo este país promotor de la estadística moderna lo cual fue evidente con la adopción de las normas británicas 600 (British Standard), para la recepción de materiales creadas por Pearson en 1935.

En Japón, con el fin de mejorar el control estadístico de procesos y adecuarlo a su cultura, se funda la Unión Japonesa de Científicos e Ingenieros, lo que propició el desarrollo de técnicas, principios y métodos para obtener calidad, obteniendo productos de bajo costo y sin defectos.

Se crea la Organización Internacional de Normalización ISO (Organización Internacional de Normalización), la cual está integrada por Comités Técnicos con representantes de más de 100 países, quienes son responsables de emitir las normas y requerimientos para implantar sistemas de calidad.

En la década de los sesenta, la gran competitividad de los japoneses obligó a las empresas estadounidenses a investigar cómo funcionaba la calidad total en Japón, lo que provocó la difusión e incorporación de los principios y métodos en empresas interesadas en permanecer en el mercado y reestructurar sus organizaciones en todo el mundo, para ser más productivas y competitivas.

1.4.2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA CALIDAD.

Con el fin de tener un conocimiento más amplio de la calidad, como modelo administrativo⁴⁹ a continuación se presentan sus fundamentos teóricos.

Los fundamentos teóricos desarrollados por los precursores de la calidad total: Edwards Deming, Kaouru Ishikawa, Josep Jurán y Philip Crosby, son un conjunto de principios, técnicas y métodos que son resultado de la implantación de la calidad, principalmente en las organizaciones del sector privado.

Para Edwards Deming, la calidad es “el grado predecible del cumplimiento de los requisitos y el costo satisfactorio del mercado”⁵⁰ que se define en función del sujeto, mejorando continuamente los procesos para cumplir con las especificaciones basadas en la satisfacción del cliente. Se requiere que el consumidor sea la pieza más importante en la producción, siendo necesario estudiar las necesidades del consumidor, cumpliendo sus necesidades y deseos para el diseño y rediseño de un bien o servicio con miras al futuro.

La teoría de Deming Edwards, se basa en 14 principios para implantar calidad:⁵¹

1. Crear constancia en el propósito de mejorar los productos.
2. Adoptar la nueva filosofía, del compromiso del personal hacia el cumplimiento de las necesidades del cliente interno y externo.
3. Dejar de depender de la inspección en masa, mejorando los procesos de forma continua, lo que conlleva a la disminución de costos de inspección.
4. Acabar con la práctica de hacer negocios sobre la base del precio y enfocarse hacia el coste total del proceso.

⁴⁹ “Un modelo administrativo es la representación simplificada, simbólica o analógica que proyecta una realidad administrativa presente, pasada o propuesta, mediante una combinación de enfoques, métodos o categorías de análisis convencionalmente aceptadas para articular las normas, los propósitos, las funciones, las estructuras, los procesos, las actividades, los patrones de comportamiento y otras variables significativas de una organización o parte de ella”. Martínez Chávez, Víctor Manuel. **El Diagnóstico Administrativo**, México, Trillas, p.297.

⁵⁰ Deming Edwards. **Calidad, Productividad y Competitividad (la salida de la crisis)**. Madrid, Díaz de Santos, 1989, p.4.

⁵¹ *Ibid.*, p.75-78.

5. Mejorar constantemente el sistema de producción y de servicio, así como conocer las necesidades del cliente a lo largo de todo el proceso.
6. Implantar la formación en calidad, en el personal.
7. Sustituir la supervisión por liderazgo.
8. Eliminar causas de temor al cambio en el trabajador.
9. Eliminar barreras organizacionales, estableciendo un ambiente de cooperación entre todas las áreas.
10. Eliminar consignas y exhortaciones, así como metas numéricas, porque conlleva a que el personal se presione y produzca mal su trabajo.
11. Capacitación del personal en la utilización de herramientas estadísticas, para el autocontrol de su trabajo.
12. Promover la satisfacción por el trabajo y eliminar las barreras que privan al trabajador de realizar su trabajo de forma adecuada.
13. Educación y promover la automejora del personal.
14. La dirección debe actuar para lograr la transformación.

Una de las aportaciones de Deming Edwards, es la mejora continua, que consiste en el conocimiento total de las necesidades y deseos del consumidor, para establecer medios de comunicación entre la empresa y el consumidor, mediante la utilización de muestreos y estudios estadísticos para definir la calidad del producto, considerando que sus necesidades se encuentran en constante cambio, lo que implica orientar los procesos en función de las necesidades cambiantes del cliente. La mejora continua es un procedimiento para perseguir la mejora en cualquier etapa de un proceso. Se integra de cuatro pasos.⁵²

1. **Planificar el cambio y decidir como usar las observaciones:** Analizar de donde partimos, cuales son los objetivos, que acciones se van a realizar y cómo se medirá el avance.
2. **Llevar a cabo el cambio:** Desarrollar las acciones planeadas y elaborar indicadores, que permitan el control y mejora del proceso.
3. **Observar los efectos del cambio:** Confrontar el plan con los hechos, evaluar los indicadores y analizar posibles desviaciones.
4. **Estudiar los resultados:** Establecer las correcciones necesarias, cerrar el ciclo y comenzar de nuevo la etapa 1 (este procedimiento es una espiral que nunca termina).

⁵² Deming Edwards, *op. cit.*, p.67.

Deming Edwards, identifica algunas limitantes que no permiten incorporar la calidad en las organizaciones:⁵³

- Carencia de constancia en el propósito de mejorar los productos.
- El énfasis de los beneficios a corto plazo, porque la calidad es un proceso largo y constante; los beneficios no son inmediatos.
- Las calificaciones del desempeño del personal, la gestión por objetivos y por números fomenta el comportamiento a largo plazo, obstaculiza el trabajo en equipo y aumenta la rivalidad entre los trabajadores.
- La movilidad de los directivos causa inestabilidad e inconsistencia, lo que hace difícil que el personal se comprometa con las políticas de calidad.
- Dirigir una compañía basándose sólo en las cifras. Las cifras son importantes, si se les considera como herramientas para mejorar los procesos. Las cifras más importantes son desconocidas, entre éstas destacan las que normalmente no se calculan, es decir los costos de la no calidad.

Para Ishikawa Kaouru, la calidad se orienta al control total de toda la empresa, tal como se observa en su definición: “Es desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto económico, útil y siempre satisfactorio para el consumidor y para ello se requiere que todo el personal promueva y participe en el control de calidad, lo que implica calidad: en el trabajo, servicio, información, en el proceso y la gerencia”.⁵⁴

Ishikawa Kaouru define las características del control total de calidad (CTC):⁵⁵

1. **Control de calidad en toda la empresa:** Se requiere de un sistema eficaz que abarque a todo el personal, para integrar los esfuerzos en materia de desarrollo, mantenimiento y mejora de la calidad.
2. **Educación y capacitación en el CTC:** La calidad comienza y termina con la educación tanto del cliente como del personal, debe ser constante y consiste en aplicar el CTC, en el área de trabajo y llevarlo a cabo en su vida cotidiana.
3. **Actividades de círculos de CTC:**⁵⁶ Integrar equipos de mejora con personal de diferentes áreas que intervienen en el proceso, las actividades consisten en: Escoger un tema, aclarar las razones por las cuales se escoge dicho tema, evaluar la situación actual, investigación de causas, establecer medidas correctivas, evaluar los

⁵³ Deming Edwards, *op. cit.*, p.78.

⁵⁴ Ishikawa Kaouru, **¿Qué es el control total de calidad?**, Colombia, Norma, 1986, p.41.

⁵⁵ *Ibid.*, p.33-38.

⁵⁶ Los círculos de calidad, son equipos integrados por personal de diferentes áreas que intervienen en la mejora de un proceso. Los círculos de calidad se caracterizan por ser un grupo informal de trabajadores, la dirección actúa como consejero y consultor, el tema o proyecto lo propone el grupo, el beneficio se reparte entre los empleados que conforman el círculo de calidad, es un proceso de aprendizaje, intervienen todas las áreas que se ven afectadas por una problemática o que intervienen en un proceso.

resultados, estandarización para la prevención y detección de errores y planeación para el futuro.

4. **Auditoria de CTC:** Consiste en revisar la calidad de un producto y su proceso con base en los criterios del premio Deming.
5. **Utilización de métodos estadísticos:** Para el control y mejora de procesos se hace uso de las siete herramientas del CTC (cuadro de Pareto, diagrama ishikawa, estratificación, hoja de verificación, histograma, diagrama de dispersión y cuadro de gráficas de control).
6. **Difusión del CTC:** Difundir la calidad a través de la educación como modo de vida, promoción de la calidad por parte de los gobiernos y empresas.

Jurán Joseph, introduce el concepto de Gestión de Calidad por toda la Empresa (GCTE), es un enfoque sistemático para gestionar la calidad a los altos niveles de la empresa, para establecer y cumplir los objetivos de calidad por toda la organización. La GCTE, es la ejecución de acciones de mejora de calidad mediante la Trilogía de Jurán y consiste en los siguientes puntos:⁵⁷

1. Se establecen políticas y objetivos de calidad.
2. Se establecen planes para cumplir los objetivos de calidad.
3. Proveer los recursos que hacen falta para llevar a cabo los planes.
4. Establecer controles para evaluar los progresos con respecto a los objetivos y para actuar adecuadamente.
5. Proveer la motivación para estimular al personal para que cumpla con los objetivos de calidad.

Una de las aportaciones más importantes de Jurán Joseph, es la trilogía que lleva su nombre conformada de la siguiente manera y que muestra las etapas de la gestión por calidad:⁵⁸

1. **Planificación de la calidad:** Consiste en desarrollar los productos y procesos necesarios para satisfacer las necesidades de los clientes.
2. **Control de calidad:** Evitar que las fallas y el desperdicio aumenten y empeoren las cosas. El control permite determinar cuáles son las causas de alguna variación anormal y corregirla.
3. **Mejora de la calidad:** Elevar la calidad de los procesos y productos de forma continua, para obtener ventajas significativas.

⁵⁷Jurán, J. M., **Jurán y el liderazgo para la calidad**, Madrid, Díaz de Santos, 1990, pp.218-220.

⁵⁸ *Ibid.*, p.12-20.

Crosby Phillip, se enfoca en la filosofía de la calidad que consiste en que todos los miembros de la organización comprendan que sólo es posible lograr la calidad por medio de un cambio de cultura de la empresa. Define la calidad de la siguiente manera: “El cumplir con los requisitos, entendiendo por requisitos la conjunción de acciones de todas las personas de la empresa para tener clientes satisfechos y reducción de costos. Es conseguir hacer las cosas bien desde la primera vez”.⁵⁹

Para Crosby Phillip, la cultura en las organizaciones es un factor determinante para el logro de la calidad mediante tres principios básicos.⁶⁰

1. **DETERMINACIÓN:** Es el reconocimiento por parte del personal de que sus acciones constituyen el instrumento más importante para cambiar la organización aplicando los cuatro principios para la mejora de la calidad:

Primer principio; “la calidad se define, como cumplir con los requisitos”.

Segundo principio; “El sistema para lograr la calidad es la prevención, no la verificación”.

Tercer principio; “El estándar de realización es cero defectos”.

Cuarto principio; “La medida de calidad es el precio del incumplimiento, no los índices”.

2. **EDUCACIÓN:** Se requiere de un intercambio continuo de información a través de la educación, ésta tiene que ser una rutina en la que maneje un lenguaje común, desarrollo de habilidades para realizar el trabajo y la comprensión del papel que desempeña cada persona para que la empresa continúe.
3. **IMPLANTACIÓN:** Son el conjunto de acciones que permiten cambiar la cultura y el estilo de administración de la empresa mediante los conceptos y la educación para la calidad. Este proceso implica intercambiar valores y proporcionar modelos de conducta mediante la modificación de las actitudes.

En conclusión algunos aspectos que considero relevantes sobre la teoría de la calidad son los siguientes:

- La calidad se enfoca a todos los aspectos de la producción y suministro de bienes y servicios.

⁵⁹ Crosby Philip. **Calidad sin lágrimas, el arte de administrar sin problemas.** México, Continental, 1988, p.75.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 80-89.

- Las expectativas y necesidades del cliente definen la calidad de un producto.
- La alta dirección tiene un papel fundamental para la mejora de los procesos, su liderazgo crea una cultura de calidad en la organización.
- La calidad se basa en medidas preventivas para eliminar errores y costos que no agregan valor a los productos que provee la organización a los clientes internos y externos.
- Las herramientas estadísticas permiten estudiar los procesos y conocer la influencia de las variables que los afectan, estandarizar procesos y evaluarlos. Todo lo que es medible es susceptible de mejorar.
- La búsqueda por la calidad en los bienes y servicios es un proceso de cambio que nunca termina y se lleva a cabo a través de la mejora continua.
- El recurso humano es un aspecto básico, para mejorar la calidad de los bienes o servicios, porque de su desempeño depende que una organización sea productiva.

1.4.3 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD.

Una de las técnicas para asegurar la calidad en las organizaciones, es a través de la implantación de Sistemas de Gestión de Calidad a través de los requerimientos de la Norma ISO.

Un Sistema de Gestión de Calidad (SGC), se define como: “El conjunto de acciones planeadas que se desarrollan de manera sistemática con el propósito de detectar, eliminar y evitar la recurrencia de aquellos elementos o causas que originan problemas de calidad, impidiendo la satisfacción de las expectativas y necesidades del consumidor o usuario”.⁶¹

Este enfoque se aplica en los procesos productivos, abarca desde la recepción de insumos hasta el comportamiento del producto o servicio en manos del cliente, si consideramos que el objetivo último es proveer una calidad esperada con un mínimo de variación, el sistema de aseguramiento deberá hacer lo mismo por cada una de las partes que integran el proceso: insumos, energía, mano de obra, equipo y recursos humanos.

Las normas ISO surgen por la necesidad de desarrollar y promover normas de uso común entre países, con el propósito de reducir las variaciones en la cadena proveedor - cliente y crear un estándar en la elaboración de bienes y servicios, con lo cual se busca establecer mas acciones preventivas que correctivas.

Los SGC, abarcan cuatro aspectos:⁶²

1. **Diseño del producto o servicio:** Implica definir las características que deben estar presentes en el producto o servicio para satisfacer las necesidades del cliente.
2. **Ingeniería y control del proceso:** Consiste en el control de las variables críticas del proceso que tengan influencia en las características de calidad definidas. Es

⁶¹ Acle Tomasini, Alfredo. **Retos y riesgos de la calidad total**. México, Grijalbo, 1994, p.119.

⁶² *Ibid.*, p.119.

indispensable que los procesos estén bien definidos, normalizados y hay un seguimiento estadístico con el fin de asegurar su control y mejora.

3. **Inspección:** Se plantean puntos de control que permitan dar seguimiento y oportunidad de ajuste a un mínimo costo.
4. **Valoración, medición de la calidad del servicio y rediseño:** Conocer de manera sistemática el comportamiento del producto o servicio en manos del cliente, para realizar las modificaciones (reingeniería) que necesite el proceso, ya sea porque existe insatisfacción o como consecuencia del cambio de expectativas del consumidor. Por último los procesos para el aseguramiento de calidad se evalúan mediante auditorías de calidad del sistema.

CLASIFICACIÓN DE LAS NORMAS ISO

Existen varias normas de ISO 9000:2000, que contienen ciertas características que determinan su aplicación en las organizaciones dependiendo del producto que ofrecen.

La norma de mayor uso es la norma ISO 9001:2000. Este tipo de norma es la que se aplicó en algunos procesos, durante el período de gobierno 2000-2003, en el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.

ISO 9001:2000, abarca los requerimientos para implantar un SGC, a través de la articulación de cinco procesos.

Los cinco procesos abarcan el sistema de administración de calidad, responsabilidad de la dirección, administración de los recursos, realización del producto o servicio y medición, análisis y mejora.

Los ocho principios integran un sistema cultural para que haga coherente los procesos con el comportamiento de quienes integran la organización: enfoque al cliente, liderazgo, participación del personal, enfoque basado en procesos, enfoque basado de sistemas para la administración, mejora continua, enfoque basado en hechos para la toma de decisión, relaciones de beneficio mutuo con el proveedor.

La norma ISO 9000:2000 determina la existencia de un sistema que asegure la calidad de los productos y servicios, definida ésta con base en los requerimientos

del cliente. Esto significa que cumplir con ella implica haber desarrollado dicho sistema.

Algunas limitantes de ISO 9001:2000, son que los procesos son medidos, evaluados y controlados, pero no el bien o servicio. Muchas empresas no tienen la convicción de ofrecer productos de calidad y buscan certificarse para obtener prestigio y reconocimiento.

Un SGC, que se establece a partir de la teoría de la calidad a diferencia de ISO 9000, tiene una cobertura mas amplia, porque abarca a toda la organización y la cobertura de ISO es parcial.

1.4.4 LA CALIDAD EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

La incorporación de la calidad en los procesos de modernización administrativa en el sector público, tiene sus orígenes en un nuevo paradigma,⁶³ llamado la Nueva Gestión Pública⁶⁴ (NGP), que propone transformar las administraciones públicas en competitivas, productivas, con orientación al cliente y calidad en el servicio.⁶⁵

Uvalle Berrones, enuncia siete premisas de la Nueva Gestión Pública:

1. Impulsar la descentralización política y administrativa.
2. Disminuir el peso de las jerarquías rígidas, multiplicadas y formalistas.
3. Estimular la autonomía gerencial de las organizaciones públicas.
4. Propiciar la confianza ciudadana en las organizaciones públicas.
5. Definir indicadores de desempeño.
6. Otorgar prioridad a los resultados, no tanto a los sistemas de control.
7. La administración debe orientarse al cliente porque son los ciudadanos los que evalúan la calidad de los bienes y servicios públicos.

Con respecto a la calidad en la administración pública, Sánchez González afirma: “Es una de las mayores transformaciones al interior de la gestión pública contemporánea, que contribuye a enfatizar parte de sus preocupaciones fundamentales: eficiencia, eficacia, resultados, enfoque al cliente, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.”⁶⁶

⁶³ Según la definición de Thomas Khun, los paradigmas son logros científicos que “atraen a un grupo duradero de partidarios que se alejan de otras formas competidoras de actividad científica...(y son) lo suficientemente abiertos como para que el nuevo grupo de investigadores así constituido pueda resolver todo tipo de problemas”. *Loc. Cit.*, Uribe Torres, Mario Alfredo. **Reingeniería de procesos y políticas públicas: tecnologías inteligentes para la modernización de la administración pública del Distrito Federal 1995-1997**. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM, 2001, p.134.

⁶⁴ Se origina a finales de los años sesenta, con el enfoque de gestión pública, de la escuela de negocios, producto de la influencia de la administración privada, la incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y privada. Bozeman, Barry. **Gestión Pública y su situación actual**. México, FCE, 1993, p.40-41.

⁶⁵ Sánchez González, José Juan. “La Calidad en la Gestión Pública Contemporánea”. México, Revista IAPEM, no.45, 2000, p.18.

⁶⁶ *Ibid.*, p.15.

Osborne y Barzelay, como resultado de sus investigaciones sobre la incorporación de la calidad en la administración pública, han aportado principios a la NGP: La nueva relación entre gobierno y sociedad, la función que tiene el gobierno como catalizador del desarrollo de la sociedad, la transformación de las burocracias para satisfacer a los usuarios o clientes de los servicios, la eficiencia que responda a la lógica de un mercado productivo y competitivo y un sustento social que se manifiesta en la relación con la ciudadanía, mediante un gobierno cercano que facilite la respuesta a las demandas de los ciudadanos.

LA PROPUESTA DE MICHAEL BARZELAY

Barzelay, enfatiza la búsqueda del desarrollo de medios e instrumentos innovadores para el logro de los objetivos gubernamentales permeados por la opinión y el punto de vista de los ciudadanos, la búsqueda de nuevas formas de organización.

Las características del paradigma pos burocrático, son las siguientes:⁶⁷

- Estructuras más flexibles y con tecnologías modernas, con la responsabilidad político-institucional y social de la gestión pública.
- Adopción del enfoque en el cliente, con la idea implícita de rendir cuentas, mediante la creación de mecanismos institucionales que permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizada, denominada: "responsabilidad democrática", que consiste en la rendición de cuentas a la ciudadanía y que cuenten con la autoridad y capacidad de participar en estas tareas.
- Participación de todos los miembros del aparato público en el proceso de toma de decisiones y evaluación.
- Orientación al cliente instrumentada bajo dos principios: la participación de los usuarios tanto en la producción como en la prestación de servicios y la prestación de

⁶⁷ Barzelay, Michael. **Atravesando la Burocracia**. México, CNCPYAP-FCE, 1999, p.12-13.

servicios informando exhaustiva y verazmente a los ciudadanos de las condiciones y los recursos con que cuenta el gobierno.

Esta relación entre gobierno y sociedad, es un factor fundamental para construir la “responsabilidad democrática”, partiendo de los cómo.⁶⁸

1. Un cambio de cultura organizacional mediante la discusión y la argumentación social y organizacional, diseño de nuevos procesos de cooperación y comunicación para cumplir con las expectativas de los clientes internos y externos.
2. Adecuar las normas y los procedimientos organizacionales para que los empleados puedan reconocer con facilidad sus responsabilidades y cumplir con ellas.
3. Énfasis en los resultados y no sólo en los insumos del proceso.
4. Incluir criterios de lo que se está dispuesto a pagar por un bien o servicio.
5. Legitimidad y efectividad de la acción pública basada en el consenso social.

Para Barzelay, la alternativa para la NGP, es la productividad, adoptando técnicas de la calidad total, mediante la identificación y mejora de procesos de producción, compromiso del personal en el análisis, control y mejora de procesos permitiendo que el personal comprenda la importancia de su trabajo y el de los demás en la prestación de un bien o servicio. Así mismo la sustitución de la idea de que las organizaciones públicas son instrumentos al servicio del grupo en el poder.⁶⁹

Osborne y Gaebler, proponen que las acciones del gobierno se deben orientar hacia la satisfacción de los ciudadanos, a partir de la filosofía de la calidad total.

Su propuesta se centra en reinventar al gobierno, mediante la incorporación de tecnologías que contribuyan al logro de un gobierno:⁷⁰

⁶⁸Barzelay, Michael. *op. cit.*, p.16.

⁶⁹ *Ibid.*, p.182-183.

⁷⁰ Osborne, David y Gaebler, Ted. **La Reinención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público.** España, Paidós, 1994, p.25-82.

- Competitivo en la prestación de servicios.
- Inspirado por misiones son justificación social.
- Orientado hacia los clientes.
- Orientado hacia los resultados.
- Empresarial, que gane recursos y no los pierda.
- Descentralizado para acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes ciudadanos.
- Que fortalezca las comunidades y participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales.
- Previsor, que anticipe problemas, consense antes de actuar y prevenga para evitar remediar.

La reinención del gobierno no es su fin, se refiere a como el gobierno puede funcionar mejor y eficientar los nuevos retos a los que se enfrenta.

La calidad en el gobierno se está manifestando como una herramienta fundamental para optimizar los procesos productivos, busca conseguir la coherencia entre las necesidades y expectativas de los medios por una parte y de la eficacia en la consecución de objetivos y la utilización de los recursos por otra. La opinión de los clientes es básica para conocer si el producto o servicio es de calidad. Son los clientes contribuyentes y los clientes ciudadanos quienes determinan si el servicio o producto es durable o continuo, si se le entregó a tiempo, si en realidad satisface sus expectativas, si el precio que paga es adecuado, si la atención recibida es con buen trato y cortesía. Lo anterior abre la posibilidad de una nueva concepción con la prestación de servicios públicos.

En lo que se refiere a las normas ISO 9000 sirven para verificar el cumplimiento de la calidad establecida en dichas normas, las metas específicas es reducir al máximo los errores de cada uno de los procesos y cubrir sus necesidades y expectativas con base en los requerimientos del cliente.

CAPÍTULO II
CONTEXTO DE LA CALIDAD EN LA MODERNIZACIÓN DE LOS
AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

**2.1 CONTEXTO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS
AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

El municipio como factor de desarrollo social y económico del país, no se puede quedar al margen de los procesos de modernización. Autonomía, democracia, gobierno de comunidad y gestión innovadora son las premisas que hacen del municipio un ente con vasto potencial para tomar decisiones, asumiendo responsabilidades gubernativas.⁷¹

El municipio en el Estado de México es descrito en función de tres referentes contextuales:⁷²

Primer referente de 1940-1973. En el ámbito nacional, el país se perfila hacia un desarrollo industrial, la población en su mayoría rural, inicia un proceso de tránsito para convertirse en urbana, se fortalece la centralización en torno a la figura del ejecutivo federal y de la capital de la República, situación que se reproduce en las entidades federativas, con respecto a los municipios y la sociedad civil. Esta tendencia de fortalecimiento hacia el centro derivada del proceso de industrialización – urbanización – polarización, repercute en un desarrollo lento de los municipios.

Segundo referente de 1973 a 1989. Se caracteriza por el inicio de la crisis del sistema capitalista mundial, la cual se observa en mayor grado en los ochenta. En

⁷¹ Sánchez Ortega, Héctor. **Planeación Estratégica en la Administración Pública Municipal.** Propuesta para Cuautitlán Izcalli. México, IAPEM, 2000, p.41.

⁷² *Ibid.*, p.24-25.

el ámbito nacional la estrategia de crecimiento y desarrollo conocida como modelo de desarrollo estabilizador llegaba a su fin. Es a partir de 1982 que el Estado lleva a cabo una estrategia de desarrollo basado en el modelo neoliberal. A nivel municipal se impone el uso de planeación económica y social, con el propósito de hacer frente a la crisis, ascender a nuevas etapas de desarrollo y proyectar la administración municipal hacia una mayor racionalidad, eficiencia y eficacia en sus actividades políticas y administrativas. Se reforma el artículo 115 constitucional, para incrementar la capacidad de gestión del municipio y se centró en los siguientes aspectos:

- a) Jurídico – político: Facultad reglamentaria para que los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno y el carácter laboral de los servidores públicos de estados y municipios (facultad que sienta las bases para la implantación del servicio civil de carrera).
- b) Económico: Una mayor autonomía económica mediante la percepción sobre el predial, uso de suelo, participaciones federales determinados por la entidad, ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo y la facultad de aprobar su presupuesto de egresos.
- c) Administrativo: Comprende la prestación de servicios públicos y la posibilidad de asociarse con otros municipios para prestarlos eficientemente.
- d) Social: Facultad de planear el desarrollo urbano y decidir sobre las reservas territoriales y ecológicas, así como la participación de la población en la gestión municipal.

Tercer referente, fin del siglo XX. En el ámbito nacional se experimenta un proceso de transición democrática como respuesta a las crisis recurrentes vinculadas con el círculo vicioso recesión – inflación – devaluación. En el municipio se exploran nuevos modelos de administración y gestión pública a efecto de dar soporte efectivo a la política de modernización del Estado, encaminada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración en un contexto de innovación se trata de apoyar con enfoques modernos de administración. El Gobierno del Estado de México hace extensivo a

los Ayuntamientos el Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999, para apoyar en las acciones de simplificación de sistemas y procedimientos administrativos, mejora regulatoria, descentralización y calidad, mediante el Convenio de Coordinación para la Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública Municipal.

En este tercer referente ante la crisis del Estado de bienestar y el desarrollo del modelo neoliberal,⁷³ se ubica la búsqueda de nuevos modelos administrativos para adecuar a las organizaciones al nuevo entorno social, político, económico y cultural.

⁷³ El modelo neoliberal implica sujetarse a políticas diseñadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se caracteriza por globalización, interdependencia, incertidumbre, reducción del tamaño del Estado, en el que se ubica un proceso de modernización pos industrial caracterizado por la eficacia, eficiencia, creatividad, innovación, competitividad, productividad y una apertura al exterior.

2.2 CONTEXTO DE LA CALIDAD EN LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

CONTEXTO INTERNACIONAL

La incorporación de la calidad en la Administración Pública, es promovida por la OCDE⁷⁴ en los países que la integran.

La OCDE ha llegado a la conclusión de que los servicios públicos que prestan los gobiernos a sus ciudadanos, se deben orientar a la calidad y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos:⁷⁵

- Para maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, los gobiernos deben adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, crear y explorar nuevas posibilidades, usando y re utilizando los recursos de manera más rápida y flexible.
- Las organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas, que valoran los procedimientos, más que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de resultados.
- El fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios, obligan a los gobiernos a buscar una mejor relación costo-eficacia en la asignación y administración de los recursos públicos.
- La amplitud y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los costos y, a la vez, a la productividad del sector privado, son contrarios a la flexibilidad indispensable para tener éxito en un mercado internacional cada vez más competitivo.

⁷⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se crea en 1961 con objeto de reforzar la economía de los países que la integran e incrementar su eficiencia administrativa y financiera, mejorar y fortalecer los sistemas de libre mercado y la globalización internacional en los países tanto industrializados como en desarrollo. *Vid.*, OCDE. **Un gobierno alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración. México**, D.D.F.-PUMA, 1997, p.20.

⁷⁵ Sánchez González, José Juan, “La calidad en la gestión pública contemporánea”, México, en revista IAPEM, no.45, 2000, p.17.

- Los cambios demográficos y la evolución económica y social conducen a la ampliación de tipos de servicios que la sociedad espera del Estado, mientras que el ciudadano exige tener mayor participación en las decisiones y acciones del gobierno.

La calidad en la Administración Pública ha adquirido términos sobre la prestación de servicios con calidad. La OCDE, publicó en 1987 los componentes de la prestación de servicios con base a las necesidades del cliente:⁷⁶

- **Transparencia:** Los clientes deberían saber como trabaja la administración.
- **Participación del cliente:** Es necesaria la participación de los ciudadanos, en las decisiones sobre los servicios que prestan los gobiernos.
- **Satisfacción de los requerimientos del cliente:** Se debe ofrecer a los clientes servicios que correspondan a su particular situación.
- **Accesibilidad:** Proporcionarle a los ciudadanos, el acceso a los servicios que prestan los gobiernos, estableciendo un contacto más cercano y directo con los ciudadanos.

El término **cliente** adquiere cinco connotaciones diferentes:

- **Información:** Se proporciona a un ciudadano la información acerca de que servicios van a suministrarse.
- **Consulta:** Contempla una injerencia del cliente en las decisiones y una oportunidad de tener un diálogo con el gobierno sobre la prestación de servicios.
- **Participación conjunta:** Participación del ciudadano en la toma de decisiones o que éstas se hagan de forma conjunta con el gobierno.
- **Delegación:** Prevé que las decisiones las tomen los ciudadanos pero dentro de un marco de referencia determinado por el gobierno.
- **Control:** Implica que los ciudadanos determinen todas las decisiones, como ocurriría en un mercado verdaderamente competitivo.

⁷⁶ OCDE, *op. cit.*, p.20.

Estos son algunos términos de la calidad que se han ido desarrollando en la administración pública.

La calidad se utiliza como herramienta en los gobiernos para prestar mejores servicios a los ciudadanos, bajo cuatro principios que son aplicables a todas las organizaciones:

1. Comprensión y satisfacción de los requerimientos del cliente.
2. La noción de que todos los que forman parte de una organización son responsables de la calidad.
3. Las personas que conforman la organización, son clientes internos.
4. La calidad como un proceso que nunca termina.

Por las anteriores conclusiones de la OCDE, los países se ven obligados a modernizar sus administraciones a través de tecnologías como la calidad, así algunos países aplican la calidad como: Bélgica, Canadá, Francia, Portugal, España, Inglaterra y otros.

2.2.1 GOBIERNO FEDERAL.

En el caso de México, con su integración a la OCDE en mayo de 1994, se le ha brindado información y asesoría, sobre el diseño de políticas y programas económicos y sociales, así como las estrategias seguidas por los países miembros.⁷⁷

Como se observa, con la integración de México a la OCDE, determina que la Administración Pública en México, adopte nuevas tecnologías administrativas para el desarrollo y modernización de las administraciones de los Gobiernos.

El gobierno Federal, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), en el que se plantea la necesidad de contar con una administración pública competitiva, impulsar sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y evaluación de la gestión gubernamental.⁷⁸

En el PROMAP, se plantea la necesidad de modernizar la Administración Pública, mediante la incorporación de la calidad como tecnología para enfocar la Administración Pública hacia los resultados, administración de recursos públicos con mayor énfasis en la satisfacción de las necesidades de la población, mejora continua de los servicios públicos en cobertura, calidad y efectividad, capacidad de adaptación a las necesidades que se plantean en el entorno nacional e internacional y el desarrollo de nuevas actitudes en el servidor público, para hacer una Administración Pública más productiva.

⁷⁷ De hecho, los análisis realizados por la OCDE, han contribuido para que los países miembros hayan tendido a adecuarse, con las condiciones cambiantes del escenario internacional y con la evolución que presentan las sociedades. OCDE, *op. cit.*, p.3.

⁷⁸ *Vid.*, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México, Gobierno Federal, p.2

Se establecieron dos objetivos generales que señalan las directrices del cambio, mediante la incorporación de la calidad en la administración de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal:⁷⁹

1. Transformar la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
2. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Para García López, la metodología que estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública es: "...la que más se aproxima para eficientar las estructuras, procesos y procedimientos de las organizaciones públicas, cuya competencia se ahonda al concurrir en el ámbito internacional bajo esquemas de integración global, calidad de los servicios y mejoramiento de la atención al público".⁸⁰

Así mismo se observa que una de las líneas de acción para el logro de los objetivos generales es el promover el PROMAP, a través de la SECODAM⁸¹ en los ámbitos estatal y municipal, para el impulso de la modernización y desarrollo de sus administraciones.

En el año 2001, el Gobierno Federal diseña un modelo estratégico para la innovación gubernamental, con el fin de recuperar la confianza de los ciudadanos en el Gobierno, así como transformar al Gobierno en una Institución competitiva que contribuya a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social. Es un esquema que guía el proceso de cambio hacia la calidad e innovación gubernamental y así cumplir las demandas

⁷⁹ *Ibid.*, p.61.

⁸⁰ García López, *op. cit.*, p.35.

⁸¹ SECODAM: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

de la sociedad, donde el propósito de la innovación es mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad.

Algunas de las estrategias para el cambio es la Administración por Calidad:

1. **Premio Nacional de Calidad:** Consiste en reconocer los logros de las instituciones de la Administración Pública Federal en materia de calidad. Las categorías del premio son liderazgo, estrategias y políticas, desarrollo de personal, recursos, procesos, satisfacción al cliente, impacto en la sociedad y resultados de operación.
2. **Diseño e instrumentación de un sistema de Administración de Calidad** (intra – gob), para cada entidad y ente público.
3. **Federalismo y municipalización:** Se busca acercar el gobierno a los ciudadanos, se mide la descentralización de procesos y facultades de estados, municipios y sociedad civil.
4. **Fortalecimiento de la administración local:** Porque son la autoridad más cercana y más próxima que tienen los gobiernos municipales para que atiendan los principales anhelos de los ciudadanos.

El actual Gobierno Federal, en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción para la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA). Se le da continuidad a las acciones en materia de calidad, planteándose un gobierno eficiente, efectivo, de calidad y honesto que responda a las necesidades de la sociedad.

Para la SECODAM es importante que los Estados y Municipios se modernicen porque se llevan a cabo acciones de control preventivo mediante la mejora en la calidad de las gestiones públicas estatales y municipales.

La SECODAM apoya a los Gobiernos Locales en el proceso de modernización administrativa a través de la Dirección General Adjunta de Desarrollo Organizacional y Profesionalización en los Estados (DGADOPE), que tiene por objetivos: Impulsar la mejora en la calidad de las gestiones públicas estatales y

municipales y Fortalecer los sistemas de control interno y de evaluación en los Estados y Municipios.

Para cumplir con los objetivos propuestos, la DGADOPE, proporciona asesoría y apoyo técnico en materia de modernización administrativa y profesionalización que así requieran y soliciten los Estados y Municipios.

Algunas de las acciones relevantes durante el periodo 2002-2003 fueron las siguientes:⁸²

1. La celebración de convenios de colaboración en materia de modernización administrativa, con los Órganos Estatales de Control que establece las siguientes atribuciones:

De la SECODAM.

- Fortalecer los sistemas locales de control y evaluación de la gestión pública, mediante acciones de desarrollo y modernización de las Administraciones Públicas Estatales y Municipales.
- Colaborar con el Órgano Estatal de Control en el establecimiento de acciones capacitación para la descentralización y el mejor desempeño de las funciones de fiscalización, evaluación y modernización.

De los Estados.

- Es atribución de los Estados la revisión y promoción de las reformas al marco jurídico de control y evaluación de la gestión pública, para el apoyo al desarrollo administrativo considerando las disposiciones del PNCTDA .
- Celebrar acuerdos con los Gobiernos Municipales en materia de desarrollo y modernización administrativa.

⁸² Información obtenida en la elaboración de mi servicio social en la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, SECODAM, 2003.

- Establecer medidas preventivas en materia de difusión y capacitación a servidores públicos.
2. Se celebró la “Primera Reunión Nacional de Enlaces de Modernización Administrativa SECODAM-OEC 2002”, cuyo objetivo fue proporcionar a los Estados la metodología para elaborar diagnósticos organizacionales, concertación de asesoría y capacitación en materia administrativa solicitadas mediante los Diagnósticos de Necesidades de Capacitación (DNC).
 3. La DGADOPE, elaboró los siguientes proyectos, para implantarlos en los OEC:
 - Elaboración de Diagnósticos Organizacionales.
 - Desarrollo de Modelos y Técnicas de Gestión.
 - Diseño de Estándares de Gestión en los procesos de los OEC vinculados a la DGORCS.
 - Certificación del proceso “Verificación y Fiscalización de Programas Federales” de la DGORCS.
 4. Asesoría a los OEC, que comprenden talleres, cursos, reuniones de apoyo en materia de clima organizacional, trabajo en equipo, planeación estratégica, análisis y revisión de procesos, calidad en el servicio y elaboración de manuales de organización y procedimientos.
 5. Implantación de un Foro on-line de modernización administrativa, como mecanismo alternativo de comunicación entre la SECODAM y los OEC.

2.2.2 GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.

Con el fin de impulsar el desarrollo de la Entidad a partir de ocho ejes rectores que integran el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, entre los que destaca el que se denomina “Modernización Integral de la Administración Pública” y que consiste en lograr:

“Un Gobierno que modernice su Administración para satisfacer las necesidades y expectativas de la población, basado en indicadores de desempeño, a partir de la mejora regulatoria, simplificación administrativa, calidad en el servicio y la profesionalización de los servidores públicos. Un gobierno que ofrezca una gestión pública eficiente y eficaz en las áreas sustantivas y de atención directa a la ciudadanía”.⁸³

El Gobierno del Estado señala la necesidad de diseñar un nuevo paradigma gubernamental, en el que se promueva la cultura de competitividad, basada en la calidad de los bienes y servicios públicos, dar el poder real a los ciudadanos, trabajar bajo la orientación de servicio público, ajustándose a las necesidades reales de los usuarios, atención ágil y efectiva de los requerimientos de la sociedad y rendirle cuentas, poniendo énfasis en los resultados concretos para los ciudadanos. Para lo que será necesario consolidar un gobierno con sentido humano que trabaje con calidad total.

Para llevar a cabo una modernización Integral de la Administración Pública, se elaboró el “Programa General de Modernización de la Administración Pública y Mejoramiento de la Atención a la Ciudadanía 1999-2005”, que contiene los objetivos, las estrategias y líneas de acción para modernizar la Administración Pública Estatal que sirve de base para elaborar programas y proyectos del gobierno.

⁸³ Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005. www.edomex.gob.mx

El objetivo general del programa es el siguiente: “Lograr una Administración Pública Accesible, eficiente y eficaz, que satisfaga plenamente las necesidades y expectativas de la población y que ofrezca servicios de calidad”.⁸⁴

Así mismo, uno de los objetivos del Gobierno del Estado en cuanto a modernización administrativa es apoyar y asesorar a los Municipios en su modernización.

ACCIONES RELEVANTES EN MATERIA DE CALIDAD.

La Secretaría de Administración y la Secretaría de la Contraloría instrumentan en forma conjunta el Programa estratégico: “Consolidación de una gestión pública eficiente y eficaz”, que tiene por objetivos:

- Mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población para contribuir a elevar sus niveles de vida, mediante el incremento de la eficiencia de los procesos, la reducción de los tiempos de respuesta, la eliminación de requisitos innecesarios y el acercamiento de las instancias gestoras.
- Promover una Administración Pública cuyo modelo de gestión se caracterice por su eficacia y eficiencia, legalidad y transparencia, por su apertura a la participación social y por su naturaleza facilitadora de las relaciones entre ciudadanos y servidores públicos.
- Vincular a la población con la Administración Pública Estatal, a través de mecanismos sencillos, directos y transparentes.

⁸⁴ Programa General de Modernización de la Administración Pública y Mejoramiento de la Atención a la Ciudadanía 1999 – 2005. Gobierno del Estado de México, p.2.

- Configurar un marco regulatorio consistente, sencillo y eficaz que fomente la creatividad e iniciativa de los particulares y que establezca las condiciones de certidumbre y seguridad jurídica.

La calidad en la Administración Pública estatal se incorpora a través de los proyectos que instrumentan la Secretaría de Administración y la Secretaría de la Controlaría:

1. Vinculación ciudadana con la Administración Pública.
2. Desarrollo Institucional y Organizacional.
3. Análisis y seguimiento para la calidad gubernamental.
4. Administración de documentos.
5. Simplificación y modernización de la Administración Pública.

El Gobierno del Estado de México asesora y apoya en la modernización de los municipios a través del “Programa General de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa 1999-2005”, que instrumenta la Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa, adscrita a la Secretaría de Administración.

2.2.3 MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GOBIERNOS MUNICIPALES, EN EL ESTADO DE MÉXICO.

PERÍODO 1993-1999

En el año de 1994, se facultó a la Secretaría de la Contraloría para coordinar el “Programa General de Simplificación Administrativa (PGSA)”,⁸⁵ con las dependencias y organismos auxiliares del Gobierno del Estado y con los órganos competentes de los Ayuntamientos de la Entidad.

La Coordinación del PGSA, tuvo por objetivo; “Planear, programar y ejecutar las acciones necesarias para la integración, control, seguimiento y evaluación del PGSA, así como organizar las actividades de apoyo para la simplificación en las Administraciones Municipales”.⁸⁶

Con los municipios se coordinó al tener las funciones de:

- Promover acciones de coordinación intersectorial e intergubernamental cuando así lo requieran las medidas de simplificación emprendidas.
- Prestar asesoría y apoyo técnico en materia de simplificación administrativa a los Ayuntamientos de la Entidad que lo soliciten.

Algunos resultados relevantes durante el trienio 1994-1996 fueron los siguientes:⁸⁷

1. Apoyo técnico para la Simplificación y Desregulación en las Administraciones Públicas Municipales, mediante la elaboración de: Guía técnica para la elaboración de guías informativas de trámites y servicios municipales, Guía técnica para la integración del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal, Guía técnica para la evaluación de acciones de

⁸⁵ Barrera Zapata, Rolando. **Mejorando la Gestión Pública**. México, IAPEM, 2002, p.110.

⁸⁶ *Ibid.*, p.124.

⁸⁷ *Ibid.*, p.125, 175, 177.

simplificación administrativa municipal y Lineamientos para el establecimiento de ventanillas únicas municipales de atención al público.

2. Promoción de la simplificación y mejora regulatoria, para lo cual se dotó a 60 ayuntamientos que concentran el 80% de la población y el 75% de la planta productiva, de mayores instrumentos y técnicas que les permitieran ofrecer a sus ciudadanos trámites y servicios de mayor calidad y se centró en cuatro aspectos básicos:

- 43 cursos a 486 servidores públicos municipales y 104 asesorías a 55 responsables de la simplificación en los ayuntamientos que se enfocaron en la identificación, coordinación, seguimiento y evaluación de acciones específicas de simplificación administrativa.
- Integración, ejecución y evaluación de programas municipales de simplificación administrativa.
- Elaboración de instrumentos administrativos para orientar el trabajo en materia de simplificación.
- Se celebraron cinco reuniones de trabajo intermunicipales para reformar, promover, intercambiar y evaluar acciones de mejora regulatoria y simplificación.
- 55 Ayuntamientos elaboraron su Programa de Simplificación.

Durante el trienio 1997-2000, se realizaron las siguientes acciones:⁸⁸

1. Se promovió la simplificación en los 122 Ayuntamientos de la entidad.

⁸⁸ Barrera Zapata, *op. cit.*, p. 175 – 182.

2. Se suscribió el “Convenio para el Fortalecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Simplificación Administrativa” con 63 municipios.
3. Se impartieron 80 cursos taller de simplificación a 1648 servidores públicos.
4. 89 asesorías a 492 responsables de la simplificación en los municipios.
5. Se celebraron 3 reuniones de evaluación de la simplificación y se difundieron cinco casos exitosos: Operación del Registro Municipal de Inspectores en Nezahualcóyotl, Operación de la Ventanilla Única de Gestión Empresarial en Naucalpan, Modernización del Sistema Catastral en Toluca y Modernización del Sistema de Recaudación Fiscal en Tlalnepantla.
6. Se conformó un grupo de trabajo intersecretarial de desregulación de la actividad empresarial, para promover la homologación, desregulación y simplificación de trámites municipales y se suscribieron 22 Ayuntamientos en el “Acuerdo de Coordinación para el establecimiento del Registro Municipal de Trámites Empresariales”, que fueron los siguientes: licencia de anuncio publicitario, dictamen de factibilidad de servicios de agua y drenaje, factibilidad de uso específico de suelo.

Algunas deficiencias, fueron la dificultad de definir los responsables de las instancias municipales encargadas de promover y apoyar la simplificación en las Administraciones Municipales, resistencia de servidores públicos municipales a participar en procesos de simplificación, escasos mecanismos de seguimiento y evaluación del trabajo realizado que permitan conocer los impactos sociales y administrativos, la insuficiencia de recursos financieros destinados a apoyar tareas de simplificación.

PERIODO 1999-2003

La Secretaría de la Contraloría reestructuró la mayoría de sus áreas y por consecuencia la Coordinación del PGSA, se transformó en Dirección General, perteneciente a la nueva Subsecretaría de Calidad Gubernamental y simplificación Administrativa (SCGYSA), debido que a la Secretaría de la Contraloría se le incorpora la función de Promover la Calidad Gubernamental en las dependencias del Gobierno Estatal y Municipios de la Entidad.⁸⁹

El antecedente de la Subsecretaría de Calidad, es la Unidad Técnica para la Calidad Gubernamental (UTCG), la cual pertenecía en febrero del año 2000 a la estructura del Gobierno del Estado de México. Esta unidad contaba con dos coordinaciones: Coordinación de Planeación e Instrumentación de Proyectos de Calidad (CPIPC) y la Coordinación de Supervisión de Procesos de Calidad y Evaluación (CSPCE).

El objetivo de la UTCG, fue planear y coordinar las acciones de integración, seguimiento y evaluación del Programa Estatal para la Calidad Gubernamental. Sus funciones se resumen en contratar los servicios de asesoría y consultoría externa para la ejecución de proyectos específicos que servirían para mejorar los programas y servicios que prestan las dependencias de la Administración Pública Estatal.

La CPIPC, tenía por objetivo instrumentar y operar con las dependencias y organismos auxiliares las acciones de calidad gubernamental.

La CSPCE, tenía por objetivo realizar el análisis y evaluación de los programas y servicios de alto impacto concernientes a los proyectos de calidad.

⁸⁹Montes de Oca Huerta, Rocío. **El Programa de Modernización Administrativa en el Estado de México 2000-2001**. México, UAEM, Tesis de licenciatura, p.70,74 - 75.

En el año 2001, la Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa (SCGYSA), se adscribe a la Secretaría de la Contraloría,⁹⁰ con el objetivo de planear y coordinar las acciones de integración, control, seguimiento y evaluación del Programa General de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa (PGCGYSA), así como impulsar y apoyar las actividades de calidad y simplificación en las Administraciones Municipales de la Entidad.

Algunas de las funciones que destacan de la SCGYSA son: Integrar los objetivos, estrategias y líneas de acción para el desarrollo de las políticas públicas, que evalúen la calidad de los programas y servicios del Gobierno; Establecer las normas e indicadores, que permitan establecer los objetivos y metas comprometidas para alcanzar la calidad gubernamental y la simplificación.

La SCGYSA, tiene a su cargo la Dirección de Planeación e Instrumentación de Proyectos de Calidad (DPIPC) y la Dirección de Planeación e Instrumentación de Proyectos de Simplificación (DPIPS).

La DPIPC, tiene por objetivo planear y programar permanentemente con las dependencias y organismos auxiliares, las acciones del PGCGYSA, realizando el análisis y evaluación de los avances en la instrumentación de los proyectos de calidad en los servicios de alto impacto. Entre sus funciones destacan las de identificar y priorizar acciones de calidad que forman parte de los programas en materia de calidad gubernamental y simplificación administrativa; formular lineamientos y la metodología básica para la elaboración, ejecución y evaluación de las acciones en materia de calidad, teniendo como base al cliente ciudadano; concertar la participación de los sectores social y privado en proyectos y acciones de calidad gubernamental; asesora y apoyar técnicamente a los Gobiernos Municipales que lo requieran en materia de calidad gubernamental.

⁹⁰ *Vid.*, **Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.** Gaceta del Gobierno del Estado de México. Gobierno del Estado de México, Octubre, 2001.

La DGIPS tiene por objetivo instrumentar y operar permanentemente con las dependencias y organismos auxiliares, así como convenir con los Ayuntamientos, las acciones del PGCGYSA. Entre sus funciones destacan: promover y proyectar acciones de mejora regulatoria, simplificación y transparencia administrativa en la Administración Estatal; asesorar y apoyar a la Administración Estatal en los procesos de diagnóstico, jerarquización y ejecución de acciones de mejora regulatoria, simplificación y transparencia administrativa; divulgar a los servidores públicos y a la sociedad en general, los procedimientos, trámites y servicios simplificados y desregulados; asesorar y apoyar técnicamente en materia de mejora regulatoria, simplificación y transparencia administrativa, a los Gobiernos Municipales que lo soliciten.

En octubre del 2002, la SCGYSA se re adscribe con las mismas atribuciones a la Secretaría de Administración y deja de pertenecer a la Secretaría de la Contraloría, por la necesidad de: “Contar con una dependencia rectora que dé unidad a las acciones y recursos orientados a la mejora regulatoria, simplificación administrativa y calidad en el servicio, a fin de potenciar sus resultados y beneficiar a un mayor número de ciudadanos. Y que para ser congruentes con este propósito, es necesario dotar a la Secretaría de Administración de una organización acorde a sus atribuciones y unificar programas y acciones de mejoramiento administrativo”.⁹¹

Debido a la ineficaz coordinación para implementar acciones de modernización administrativa entre la Secretaría de Administración y la Contraloría del Estado, que se manifiesta en la falta de coordinación entre la SCGYSA con la Coordinación del Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública, así como la duplicidad de funciones, ya que ambas Secretarías ejercen la función de modernización y las diferentes dependencias Estatales y Municipales reciben instrucciones de modernización de ambas

⁹¹ Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se adscribe la SCGYSA, a la Secretaría de administración. **Gaceta del Gobierno del Estado de México**. no. 75, 14 de Octubre de 2002.

dependencias, lo que genera confusión por saber qué área es la responsable de dirigir las actividades de modernización administrativa.

RESULTADOS RELEVANTES EN LOS MUNICIPIOS A TRAVÉS DE LA SCGYSA.

La SCGYSA, a través Programa General de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa tiene por objetivo: Generar los cambios sistémicos, procedimentales, documentales, informáticos y tecnológicos para asegurar en un sistema de calidad, una gestión pública eficiente y eficaz en el otorgamiento de trámites y servicios.

Para la realización de este programa, se ha determinado integrar cinco ejes que coadyuvaran al cumplimiento que tiene comprometidos la SCGYSA.

Uno de los ejes de interés en la presente investigación es la Comisión de Coordinación Municipal. Instancia de coordinación para el establecimiento y desarrollo de acciones de simplificación administrativa, en los procesos y servicios que brindan los Ayuntamientos a la ciudadanía y que en algunos casos, tienen correspondencia con procesos administrativos del ámbito Estatal, considerando que existen interrelaciones operativas entre ambos ámbitos de Gobierno para la resolución de peticiones ciudadanas, especialmente en materia de desarrollo económico y desarrollo urbano.

Para materializar las acciones de simplificación y calidad entre la entidad y los municipios se establece el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública del Estado de México y el Convenio de Colaboración entre el Gobierno del Estado de México y los Gobiernos Municipales de la Entidad para el Fortalecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de la Simplificación y Transparencia Administrativa, que establece que los Municipios de

la Entidad deberán asumir la responsabilidad de integrar, ejecutar y evaluar anualmente un programa de simplificación y transparencia de la Administración Pública Municipal durante el periodo de su gestión.

El Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal tiene por objetivo fomentar acciones orientadas a agilizar, eficientar y transparentar los trámites y servicios que presta la Administración Pública Municipal, a fin de facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones o ejercicio de sus derechos, así como alcanzar mayores niveles de eficacia, productividad y calidad en la gestión pública.⁹²

La simplificación administrativa en el Gobierno del Estado de México y los Municipios de la entidad es una estrategia de modernización para legitimar la función pública en el sentido de facilitar la relación entre el gobierno y la sociedad, que se instrumentan a través de cinco vertientes:

Agilización de trámites, que son todas aquellas acciones tendientes a la revisión de los procedimientos en los que se sustentan los trámites, eliminando los requisitos y pasos innecesarios que no agregan valor, reducción de tiempos de respuesta, eliminación de instancias administrativas no justificadas encaminadas a que los trámites y servicios sean más ágiles y con mayor calidad.

Mejoramiento de la atención al público, son las acciones orientadas a brindar mejores horarios de atención y plazos establecidos, clarificar formatos de atención, instalar, fortalecer, remodelar o señalar áreas de atención al público, mejorar la operación de las ventanillas únicas de gestión, capacitar a los servidores públicos en los procesos específicos de los trámites que realizan, fortalecimiento de la atención de quejas y denuncias y difundir las acciones emprendidas en materia de simplificación. Además busca fomentar la dignidad y profesionalización de la función gubernamental y proveer al servidor público, de

⁹²Guía Técnica para la Integración, Ejecución y Evaluación del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal. Gobierno del Estado de México, 2000.

los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Desconcentración y descentralización, son acciones que obedecen al interés de modernizar la gestión pública reestructurando el aparato sectorial, estatal y municipal acerca de sus atribuciones y funciones.

La desconcentración implica acciones orientadas a transferir facultades del Gobierno Estatal a las autoridades municipales, las cuales se considere tenga un mejor control, eficacia y eficiencia en la instancia municipal.

Y la descentralización implica acercar territorialmente las oficinas públicas, a los usuarios de trámites y servicios, tomando como base el total de la población beneficiada, con esto se amplía la capacidad de respuesta para que los trámites y servicios sean atendidos con agilidad y oportunidad.

Mejora regulatoria, Implica la eliminación, sustitución, adecuación o mejora de disposiciones jurídico administrativas cuya utilidad ha sido superada en la práctica, por lo que resultan obsoletas y obstaculizadoras o que generan trámites innecesarios o inadecuados, de igual manera pretenden reducir la discrecionalidad e ineficiencia de la autoridad. Así la mejora regulatoria pretende analizar las normas y disposiciones jurídico-administrativas que generan procesos y trámites interminables y cargados de requisitos.

Transparencia de la gestión pública, son las acciones orientadas a promover el desempeño ético de los servidores públicos encargados de realizar trámites y brindar servicios al público, a fin de erradicar conductas ilícitas y evitar la corrupción administrativa, aplicadas principalmente en trámites de mayor demanda social o que tienen un carácter masivo. En esta vertiente se pretende crear en los servidores públicos una cultura de responsabilidad y de rendición de cuentas de sus actos. Incluye también las acciones dirigidas a combatir la corrupción y la impunidad a través de acciones preventivas.

La calidad se incorpora en las cinco vertientes del programa de simplificación de las administraciones públicas municipales, ya que la calidad es un fin de la modernización de la administración pública, mediante la incorporación de las técnicas de calidad total.

La Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación administrativa a través de la Comisión de Coordinación Municipal, ha difundido la calidad total a través del Curso de Capacitación sobre acciones de mejora regulatoria municipal en el año 2002.⁹³

Algunos términos que considero importantes y que el Gobierno del Estado de México ha difundido en los Municipios a través de la Guía para la Evaluación de la Satisfacción de los clientes en el ámbito municipal son los siguientes:⁹⁴

Cliente, es el parámetro de medición del correcto funcionamiento del gobierno municipal. Es uno de los activos más importantes con que cuenta el municipio y por consiguiente se tienen que enfocar acciones que satisfagan sus requerimientos como cliente. Existen dos tipos de clientes:

Cliente externo, es la persona que finalmente recibe el servicio o producto terminado y quien lo evalúa y lo mantiene. Desde esta perspectiva del gobierno municipal, los clientes externos son las personas físicas y jurídicas colectivas de derecho que requieren de los servicios que ofrece el Municipio.

Cliente interno, que son todos los colaboradores del Gobierno Municipal que realizan una serie de labores dirigidas a proporcionar a los clientes externos los servicios que brinda el Municipio a través de los procedimientos o procesos administrativos establecidos.

⁹³ Este curso fue elaborado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria COFEMER y el Centro de Investigación y Estudios de Docencia Económica CIDE.

⁹⁴ **Guía para la Evaluación de la Satisfacción de los clientes en el ámbito municipal**. México, COFEMER-CIDE, 2002.

El servicio, es un conjunto de actividades, labores y actitudes que deben llevar a cabo los servidores públicos del Gobierno Municipal para que sus clientes externos sientan que el gobierno municipal está trabajando de manera eficiente y eficaz, por y para su auténtica satisfacción. Es la manera de llevar a cabo la misión, visión y objetivos del Municipio y, así, fortalecer su desarrollo y de quienes participan de él.

La calidad, es el conjunto de atributos o propiedades de un bien o servicio que permite emitir un juicio de valor acerca de él. La calidad total es hacer las cosas bien y a la primera vez, evitando la repetición de procesos o el volver hacer las cosas varias veces.

La razón por la que el Gobierno del Estado de México incorpora la calidad en las acciones de Simplificación Administrativa en los Municipios, es porque la efectividad del Sistema de Apertura Rápida de Empresas SARE, depende de la coordinación de la entidad con los municipios, para lo que es necesario asesorar y apoyar técnicamente a los municipios en temas como mejora regulatoria, reingeniería de procesos, calidad total, análisis de políticas públicas y la implantación de Centro de Atención Empresarial, que contribuyan a mejorar los servicios y trámites en los que interviene el gobierno estatal y municipal de forma rápida, a bajo costo y que satisfagan las necesidades del sector que lo solicita.

La calidad total es una técnica administrativa que se incorpora en los programas de Simplificación administrativa en los Municipios, para evaluar la satisfacción del cliente interno y externo, y conocer así la percepción que tienen los clientes del servicio o trámite que se ofrece, para implantar acciones de mejora continua.

Así mismo se pretende que el Gobierno Estatal y los Municipios sean productivos e impulsores de la reactivación de la economía al optimizar los recursos financieros que se le proporcionan utilizándolos en actividades redituables para la sociedad en su conjunto.

CAPÍTULO III

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA CON BASE EN SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD, EN EL AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ .

3.1 MUNICIPIO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE TLALNEPANTLA DE BAZ.

TERRITORIO

El Municipio de Tlalnepantla de Baz cuenta con una superficie de 83.48 Km² lo que representa el 0.37% del total de la superficie del Estado de México.

Se encuentra dividido por 244 localidades, que se agrupan en 13 Regiones: 11 en la zona Poniente y 2 en la zona Oriente. Su ubicación geográfica es la siguiente: La zona Poniente limita al norte con los Municipios de Cuautitlán Izcalli y Tultitlán, al sur con la Delegación Azcapotzalco del Distrito federal y el Municipio de Naucalpan, al este con la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal y al oeste con el Municipio de Atizapán de Zaragoza. La zona oriente limita al norte y al este con el Municipio de Ecatepec de Morelos, al sur y al oeste con la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal.

La ubicación geográfica del Municipio de Tlalnepantla de Baz, la hace estratégico en la actividad económica nacional, destacando el paso obligado de todo tipo de insumos que abastecen a diversos productores de bienes y servicios en todo el país, a través de las autopistas México–Querétaro, México–Pachuca y Lechería-Chamapa, lo que conlleva a la actividad industrial y comercial instalada dentro del Municipio.

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN.⁹⁵

Su cercanía con el Distrito Federal y la política de exención de impuestos a los industriales implantada en 1943, motivó la creación de una enorme zona industrial que requirió de mano de obra de miles de obreros, los cuales provenían de distintos puntos del país, generando una alta tasa de crecimiento poblacional y como consecuencia de ello un incremento en la demanda de servicios públicos, principalmente en vivienda, educación y salud.

La población del Municipio de Tlalnepantla de Baz, está conformada por 721,415 habitantes, lo que representa el 5.51% de la población del Estado de México y cuarto Municipio de mayor población de la entidad.

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR EDADES.⁹⁶

RANGO DE EDAD	NÚMERO DE HABITANTES	PORCENTAJE
0 a 14 años	192,700	26.7%
15 a 59 años	452,213	62.7%
Más de 60 años	53,705	7.4%

En la estructura por edades se observa una disminución en la población infantil y una tendencia a incrementar la población de adultos jóvenes de entre 20 y 30 años, lo que implica para el Gobierno Municipal enfrentar necesidades de empleo, transporte y vivienda.

El Municipio tiene 206,821 mujeres en edad fértil entre los 15 y 49 años de edad, mismas que representan el 55.7% de la población. Los niveles de fecundidad indican que las mujeres tienen en promedio dos hijos y la mayor proporción de estos nace entre los 20 y 29 años de edad de la madre, lo que indica que las mujeres están aplazando la edad para tener hijos.

⁹⁵ socioeconómicos <http://www.edomexico.gob.mx/se/tlainediag.htm>.

⁹⁶ www.inegi.gob.mx

El índice de mortalidad va en descenso, en el año 2000 un recién nacido aspira a vivir 77 años.

El municipio tiene un grado bajo de marginación y algunos datos significativos son los siguientes:

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

La cobertura de energía eléctrica es de 99.80%, drenaje 98.02% y agua entubada 98.50%.

Como se observa el Municipio cuenta con una cobertura amplia en servicios públicos, lo que implica que una de las principales necesidades de su población es la mejora y calidad de los servicios públicos.

Sin embargo debido a la constitución geográfica del Municipio y al crecimiento poblacional en la zona oriente, caracterizado por asentamientos irregulares y una población de bajos recursos, lo que ha ocasionado insuficiencia en infraestructura, equipamiento y servicios públicos en esta zona.

La principales demandas de la población según el Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003 son las siguientes:

A) DESARROLLO URBANO:

- Reparación de drenaje y trabajos de desazolve.
- Poda y derribo de árboles.
- Alumbrado público (cambio y reparación de luminarias).
- Bacheo, pavimentación y repavimentación.

B) DESARROLLO SOCIAL:

- Capacitación y empleo.
- Becas escolares y despensas.
- Apoyo a discapacitados, infancia y tercera edad.
- Asistencia médica y salud.

C) SEGURIDAD CIUDADANA:

- Derechos humanos.
- Protección civil.
- Mejora e incremento de seguridad pública.
- Problemas de tránsito.

CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS.⁹⁷

En el período de 1945 a 1950, el Municipio de Tlalnepantla se comenzó a industrializar debido a la política de apoyo industrial, la cual permitió la canalización de importantes recursos financieros del Gobierno Federal y la inversión extranjera, surgiendo con ello las primeras empresas de tipo transnacional.

En la década de los setenta el Municipio logró un gran desarrollo industrial, que lo llevó a ser uno de los Municipios más importantes del país, considerado el segundo Municipio industrial del país, en cuanto a su producción bruta y personal ocupado; el tercero en cuanto a mayor número de establecimientos de 50 a más empleados y el séptimo en número total de industrias.

Su ubicación geográfica permite tener acceso directo a un mercado de 17 millones de habitantes, así como contar con una infraestructura en comunicaciones, que ha dado origen a la inversión nacional y extranjera que de 1993 al año 2000 fue de 493.3 millones de dólares, ubicando al Municipio en segundo lugar en inversión extranjera de la entidad.

⁹⁷ www.inegi.gob.mx/entidades/español/fedomex.html, www.cedemun.gob.mx, 28 de agosto de 2003.

Su población económicamente activa es de 237,649 personas, las cuales equivalen al 34% de la población del Municipio.

El sector industrial es la principal actividad económica del municipio, participa con el 54% del empleo en el municipio, se concentra el 20.3% de la industria manufacturera del Estado de México y cuenta con 2,277 industrias, muy diversificada, con aproximadamente 49 ramas industriales.

El Municipio por su actividad industrial y su participación en la economía, es uno de los municipios más importantes del país, aporta el .83% del total del Producto Interno Bruto en el País y el 10.34%, en el Estado de México.

El sector de comercio cuenta con más de 15,000 establecimientos comerciales para el consumo humano, industrial, bienes y servicios, herramientas, equipo eléctrico y electrónico. Este sector en los últimos años se ha acrecentado, por lo que ha ido desplazando al sector industrial, prevaleciendo el sector servicios.

Comercio en pequeña, mediana y gran escala. Así mismo concentraciones de comerciantes establecidos en la vía pública y zonas de tianguis.

No obstante que en el Municipio no se realizan de manera importante las actividades del sector primario de la economía (agricultura y ganadería), existe un número reducido de unidades de producción agrícola.

CANALES INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Los canales institucionales de participación social, son los medios con que cuenta la población para manifestar sus necesidades al Gobierno Municipal, que tienen como fin resolver demandas y necesidades en los planes y programas del gobierno. El Municipio cuenta con los siguientes canales institucionales de participación social:

Consejos de Participación Ciudadana:⁹⁸ Son órganos de comunicación, enlace y colaboración entre la comunidad y las Autoridades Municipales para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales. Cada consejo se integra en cada una de las localidades del Municipio hasta con cinco vecinos electos.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 74, le confiere a los Consejos de Participación Ciudadana las atribuciones de promover la participación ciudadana en la realización de planes y programas; coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; proponer al ayuntamiento acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas; participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos e Informar a sus representados cada tres meses sobre sus proyectos y actividades realizadas.

Comisiones del Ayuntamiento: Se integran por los miembros del Ayuntamiento con el propósito de estudiar, examinar y promover normas y acciones tendientes a mejorar la Administración Municipal.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 67, señala que para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del Ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del Municipio, para recabar la opinión de sus habitantes.

⁹⁸ Su fundamento legal es el artículo 64, 72 a 76 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículo 55, **Bando Municipal del Municipio de Tlalnepantla de Baz**, 2003. Artículo 8 del **Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz**, 2002.

Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal:⁹⁹ Es un órgano colegiado de carácter técnico, consultivo y asesor de la Autoridad Municipal, con el propósito de hacer participativo y democrático el proceso de planeación municipal. En esta comisión participan ciudadanos distinguidos, representantes de los sectores, público, social y privado, así como organizaciones sociales del Municipio.

Sus atribuciones son proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal; consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales; formular recomendaciones para mejorar la Administración Municipal y la prestación de servicios públicos.

Consejo Consultivo Empresarial y Económico:¹⁰⁰ Es un órgano presidido por el presidente municipal que está integrado por representantes empresariales de los sectores comercio, industria y turismo, que tiene la función de vincular el sector privado y empresarial con el Ayuntamiento, así como de consulta y propuesta.

Consejo Municipal de Protección Civil:¹⁰¹ Se constituye por el Presidente Municipal, con funciones de órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado, para la prevención y adopción de acuerdos, ejecución de acciones y en general, para atender las situaciones de emergencia y desastres que afecten a la población.

Consejo de Coordinación para la Seguridad Pública:¹⁰² Es presidido por el Presidente Municipal, representantes del sector público de las tres instancias de gobierno, así como de los sectores social y privado, que tiene la atribución de consulta y propuesta en materia de seguridad pública.

⁹⁹ La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal COPLADEM, se fundamenta en el artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículo 53 del Bando Municipal del Municipio de Tlalnepantla de Baz 2003, artículo 9 del **Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.**

¹⁰⁰ *Ibid.*, artículo 12.

¹⁰¹ Sus atribuciones tienen fundamento en el artículo 81 de la **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**, artículo 10 del **Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz.**

¹⁰² Su fundamento legal se encuentra en el artículo 11, **Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz.**

Secretaría del Ayuntamiento:¹⁰³ Es una dependencia de la Administración Municipal, que tiene la atribución de ofrecer atención a la ciudadanía, recibiendo sus peticiones, dándoles trámite a través de las áreas respectivas a su cargo y recabar la información de la ciudadanía derivada de problemas de índole social, elaborando un dictamen de la problemática y su posible solución. Esta atribución se lleva a cabo a través de la oficialía de partes, giras del gobierno a las comunidades y por un centro de atención de llamadas que conforman el Sistema Integral de Atención Ciudadana y Control de Gestión.

Con base en el artículo 50 del Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz 2003, el Ayuntamiento tiene la facultad de crear los órganos auxiliares que considere necesarios para fomentar la participación ciudadana, en beneficio de las comunidades y apoyo a los planes, programas, acciones y acuerdos que lleve a cabo el Gobierno Municipal.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

El Gobierno en el Municipio de Tlalnepantla 2000-2003, está integrado por un Presidente Municipal de extracción panista, tres Síndicos y diecinueve Regidores de los cuales once regidores de mayoría relativa son del PAN, ocho Regidores de representación proporcional (5 del PRI y 3 del PRD), dos Síndicos del PAN y un Síndico del PRI que para su funcionamiento se organizó en comisiones, con el fin de estudiar, examinar y proponer los acuerdos, acciones y normas tendientes a mejorar la Administración Pública Municipal y la prestación de los servicios públicos municipales.¹⁰⁴

¹⁰³ Esta atribución se le faculta a la Secretaría de Ayuntamiento en el artículo 36, fracción XV del **Reglamento Orgánico de la Administración Municipal de Tlalnepantla de Baz.**

¹⁰⁴ Bando Municipal 2003, Gaceta Municipal del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz, no.19, Febrero de 2003.

COMISIONES PRESIDIDAS POR EL H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2000-2003.

H. AYUNTAMIENTO	COMISIONES PRESIDIDAS	PARTIDO POLÍTICO
PRESIDENTE MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno y participación social. • Seguridad pública y tránsito. • Protección civil. • Planeación para el desarrollo. • Reglamentos y estudios municipales. 	PAN.
1° SÍNDICO	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación para el desarrollo 	PAN.
2° SÍNDICO	<ul style="list-style-type: none"> • Educación y cultura. 	PAN.
3° SÍNDICO	<ul style="list-style-type: none"> • Deporte 	PRI.
1° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de valores catastrales. 	PAN.
2° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado y vialidades. 	PAN.
3° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la juventud. 	PAN.
4° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Salud pública. 	PAN.
5° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Obras públicas. 	PAN.
6° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Ecología y protección al ambiente. 	PAN.
7° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos vulnerables. 	PAN.
8° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados, centrales de abasto y rastro. 	PAN.
9° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo urbano. 	PAN.
10° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo y recreación. 	PAN.
11° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Agua, drenaje y alcantarillado. 	PAN.
12° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo 	PRI.
13° REGIDOR.	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos humanos. 	PRI.
14° REGIDOR.	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a la infancia. 	PRI.
15° REGIDOR.	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento agropecuario y forestal. 	PRI.
16° REGIDOR	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico 	PRD.
17° REGIDOR.	<ul style="list-style-type: none"> • Población. 	PRD.
18° REGIDOR.	<ul style="list-style-type: none"> • Mujer. 	PRD.
19° REGIDOR.	<ul style="list-style-type: none"> • Parques, jardines y panteones 	PRI.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL:¹⁰⁵

El Presidente Municipal, para ejercer sus atribuciones, responsabilidades y funciones, se auxilia de la Administración Pública Municipal, que se divide en centralizada y paramunicipal.

La administración centralizada se integra de:

- I. Oficina de la Presidencia.
- II. Secretaría del Ayuntamiento.
- III. Tesorería Municipal.
- IV. Contraloría Municipal, y
- V. Direcciones Generales, que son las siguientes:
 - a) Seguridad Ciudadana.
 - b) Desarrollo Social.
 - c) Servicios jurídicos.
 - d) Servicios Administrativos.
 - e) Promoción económica.
 - f) Desarrollo metropolitano.
 - g) Servicios urbanos.
 - h) Sistemas.

La Administración Paramunicipal, se integra de organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, que auxilian al Ayuntamiento para el desarrollo de actividades y prestación de servicios públicos municipales y se conforma de la siguiente manera:

- I. Organismo Público Descentralizado Municipal para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento(OPDM).
- II. Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).
- III. Instituto Municipal de la juventud y el deporte.

¹⁰⁵ **Gaceta Municipal de Tlalnepantla de Baz**, Mayo del 2002, no.14.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

2000-2003



SERVICIOS PÚBLICOS QUE PRESTA EL MUNICIPIO.

El municipio tiene a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, mismos que se prestarán con la mayor cobertura y calidad posibles de manera continua, regular y uniforme¹⁰⁶:

- I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- II. Alumbrado público.
- III. Limpia, recolección, transportación y disposición final de residuos sólidos.
- IV. Mercados y centros de abasto.
- V. Panteones.
- VI. Rastros.
- VII. Vías públicas, parques, jardines, áreas verdes y recreativas, así como su equipamiento.
- VIII. Seguridad pública, tránsito, protección civil y bomberos.
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
- X. Empleo y capacitación.
- XI. Cultura.
- XII. Salud.
- XIII. Centro antirrábico municipal.

¹⁰⁶ Artículo 60 y 61 del **Bando Municipal 2003**, Gaceta Municipal de Tlalnepantla de Baz, Febrero de 2003.

FINANZAS PÚBLICAS H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.

La estructura financiera del Municipio de Tlalnepantla de Baz, se desarrolla a partir de los ingresos de todas aquellas actividades de recaudación y los gastos, que es un instrumento presupuestario de asignación de los recursos públicos.

INGRESOS MUNICIPALES

	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS TOTALES	713,603,415	901,341,816	1'343,178,939	1'396,161,730	1,534,487,065
TOTAL INGRESOS PROPIOS	232,942,038	275,030,950	363,626,709	382,306,604	465,567,706
TOTAL DE PARTICIPACIONES	448,384,112	605,808,311	616,441,457	646,731,984	723,439,728
TOTAL OTROS INGRESOS	32,277,265	20,502,555	363,110,773	367,123,142	345,479,631
% DE INGRESOS PROPIOS EN RELACION CON LOS INGRESOS TOTALES	32.64	30.51	27.07	27.38	30.34

En el presente cuadro se observa que hay un aumento en los ingresos totales, sin embargo los ingresos propios se mantienen del 27 a 32 %, sin tener un aumento significativo. El peso porcentual de las participaciones es el que sigue predominando significativamente en un 53% en promedio durante 1999 a 2003.

EGRESOS MUNICIPALES

	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
EGRESOS TOTALES	763,461,498	100	904,058,737	100	1,522,619,055	100	1,393,028,351	100	1,534,487,065	100
TOTAL GASTO CORRIENTE	473,094,035	61.96	593,517,061	65.65	764,139,180	50.18	831,762,897	59.7	772,782,257	50.36
TOTAL GASTO DE INVERSIÓN	133,442,166	17.47	95,248,519	10.53	484,138,376	31.79	165,504,378	11.88	291,562,296	19
TOTAL OTROS GASTOS	156,925,297	20.55	215,293,157	23.81	274,341,499	18.01	395,761,076	28.41	470,142,512	30.63

En los últimos años la política hacendaria ha incrementado el gasto corriente hasta en un 61.96% del total de los egresos, lo que significa que gran parte del presupuesto de egresos se centra en este rubro y siendo solo hasta un 10.53% el gasto de inversión, el aumento en el gasto corriente muestra un ineficaz e ineficiente manejo de los recursos lo cual no es congruente con la aplicación de tecnologías administrativas.

3.2 ANTECEDENTES DE LA CALIDAD EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ.

3.2.1 PERÍODO DE GOBIERNO 1994-1996.

En el período de Gobierno 1994-1996, a través del Programa de Modernización Administrativa, se llevan a cabo una serie de acciones tendientes a mejorar la Administración Municipal:¹⁰⁷

1. **Introducción de mecanismos informáticos**, a través del Plan del Centro de Población Estratégico aprobado por unanimidad por el congreso local, mediante ese Plan se pretendió facilitar la consulta al contribuyente, por medio del Sistema Touch Screen, que permitía obtener auto dictámenes de factibilidad de uso específico del suelo y auto consultar los adeudos o situación fiscal de cada contribuyente, durante ese período cuando se puso en funcionamiento la carta electrónica en Internet del sistema municipal de información, así como la implantación del "programa 08", que sentó las bases del actual call center.
2. **Simplificación Administrativa**, con el establecimiento de una ventanilla única fiscal en la tesorería y con apoyo de la Contraloría Estatal se tuvo como beneficios: ingreso de trámites fiscales en un solo módulo, establecimiento de indicadores de control de trámites fiscales, se pasó de una especialización por impuestos a una especialización por procesos, redistribución de cargas de trabajo entre las unidades administrativas de la Tesorería, trato personalizado al contribuyente, participación de los empleados en la toma de decisiones, mejora de la atención a contribuyentes, disminución de tiempos de apertura de nuevos negocios y pago de impuestos.

¹⁰⁷ Informes de Gobierno del Lic. Arturo Ugalde Meneses 1994-1996.

3. **Desconcentración de actividades**, como el cobro de ingresos y atención a la ciudadanía, para lo que se implantaron unidades móviles para pagos, se contrataron bancos para el cobro de impuestos.
4. **Automatización de servicios**, para ahorrar tiempo en los trámites fiscales y poder actualizar los registros y pagos de los contribuyentes, para lo que se buscó optimizar el manejo de los recursos de la Administración Municipal mediante el uso de tecnología moderna: digitalización de la base catastral del municipio, se buscó implantar indicadores estadísticos para el control y mejora de los servicios de la tesorería. La información como base para mejorar la calidad del servicio y análisis de datos mediante métodos estadísticos.
5. **Incorporación de la Calidad Total en la Tesorería Municipal**¹⁰⁸ en el cobro del impuesto predial, traslación de dominio, radicación, pagos diversos y ejecución fiscal. Se buscó disminuir los costos de operación e incrementar los índices de eficiencia en la atención al ciudadano-contribuyente. Para su implantación se realizaron las siguientes acciones:
 - a) Se convenció a las Autoridades Municipales de los beneficios que tiene el uso de la calidad total para incrementar la eficiencia de la tesorería.
 - b) Se cambió el concepto de usuario público, por el de cliente externo que proporciona recursos a la administración municipal.
 - c) Se requirió implantar una nueva cultura de servicio orientada a la eficiencia, en los servidores públicos, mediante un programa de capacitación que consistió en premiar al personal productivo, capacitación del personal sobre calidad en el servicio, uso de técnicas pedagógicas en la que se invirtió el rol de los participantes en el rol de contribuyentes, se difundieron estudios de caso en los que se mostraban los logros y beneficios de organizaciones que utilizaron la técnica de la calidad total, se realizaron reuniones de

¹⁰⁸ Cárdenas Zepeda, “El Caso de Tlalnepantla, Estado de México”, en Cabrero Mendoza. **Los Dilemas de la Modernización Municipal**. México, CIDE/Porrúa, 1996, p.527-590.

trabajo y círculos de calidad para mejorar procesos y fomentar la cooperación.

d) Se realizó un diagnóstico de la situación que guardaban los servicios públicos que son responsabilidad de la Tesorería, a fin de detectar las áreas críticas de funcionamiento y con base en éste elaborar la estrategia de acción, como fue simplificación de procesos.

e) Realizar cambios en la estructura funcional de la Tesorería, a fin de hacer más operativas las funciones de trámite y cobro.

Los resultados en la tesorería fueron, disminución de número de trámites y periodos de autorización, disminución de tiempo en atención al público en ventanillas, la disminución de quejas y mejora de la imagen de la Tesorería hacia el ciudadano. En la administración del servicio se disminuyó el costo de papelería y se eficientó el tiempo de los empleados.

Principales indicadores de cambio en la tesorería:

INDICADORES DE CAMBIO	1994	1995
No. de requisitos en los servicios.	8 requisitos	4 requisitos
No. de quejas.	200 por mes.	40 por mes.
Opinión de los usuarios.	81% mejoró.	
Opinión sobre la calidad de los servicios.	14% excelente. 54% bueno. 23% regular. 3% malo.	
No. de días para autorización de trámites.	7 días.	1 día.
Tiempo de atención al contribuyente.	20 minutos.	10 minutos.

Como se observa durante el período de Gobierno 1994-1996, la política de modernización se enfocó a mejorar los servicios que presta la Tesorería Municipal, con el fin de recaudar mayores ingresos, ahorro de recursos y tiempo, así como la mejora en la atención al ciudadano contribuyente.

3.2.2 PERÍODO DE GOBIERNO 1997-2000

Ya para el período de Gobierno 1997-2000, las acciones de modernización administrativa se enfocaron en:

1. **La sistematización de la información**, mediante el uso de tecnologías informáticas. De este modo se implementó el sistema integral de información municipal, el sistema de control de gestión, el atlas de infraestructura y equipamiento, la elaboración del primer portal electrónico en internet y se inició el cableado de la red de datos municipal. La sistematización fue complicado porque no se logró corregir la falta de integración e integridad de la información, existió dispersión, duplicación y falta de coordinación en la incorporación de información y datos.
2. **La implantación de la calidad total**, en la tesorería, ya no se instrumentó en este período, hubo cambios de personal y no se difundieron los cambios del anterior Gobierno.

El Gobierno de este periodo no lleva a cabo un programa de modernización,¹⁰⁹ se llevan a cabo capacitación del personal, se retoman los avances de simplificación administrativa de la tesorería municipal y se mejoran, ya que en el año 1999, Tlalnepantla Moderniza su Sistema de Recaudación Fiscal y es promovido por el Gobierno del Estado como un caso exitoso.

¹⁰⁹ Este dato es inferido, en los informes de gobierno sólo se enfocaron a resultados concernientes a Obra Pública.

3.3 MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DURANTE EL PERIODO DE GOBIERNO 2000-2003.

Uno de los ejes rectores del Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003¹¹⁰ en el municipio de Tlalnepantla de Baz, es la modernización integral de la Administración Pública, mediante la implantación de una administración innovadora que atienda a los ciudadanos y ofrezca servicios públicos de calidad, con base en criterios de eficacia y eficiencia en la gestión.

La integración de la modernización de la Administración Pública al Plan de Desarrollo Municipal surge del consenso del H. Ayuntamiento y la sociedad:¹¹¹

1. El principal reclamo de los ciudadanos es una Administración Pública eficaz, eficiente y honrada. Ante este reclamo el Gobierno Municipal plantea que la modernización de la Administración Pública es una necesidad y el medio idóneo para recuperar la credibilidad de los actos y acciones gubernamentales, siendo necesario incluir los criterios de eficacia y calidad en la gestión.
2. La modernización administrativa busca reivindicar a los servidores públicos otorgándoles mayor confianza, estabilidad y mejores condiciones de trabajo, a fin de que eleven su productividad, por medio de la implantación del servicio civil de carrera.

El Programa de Modernización Integral de la Administración del Municipio de Tlalnepantla de Baz se conforma de la siguiente manera:¹¹²

¹¹⁰ Documento rector donde el gobierno de Tlalnepantla, muestra los programas, subprogramas, objetivos generales, objetivos específicos y líneas de acción que habrán de llevar a cabo cada una de las áreas que conforman la administración pública municipal.

¹¹¹ Cinco foros de consulta ciudadana en los que participaron académicos, investigadores, consultores y profesionistas de diversas disciplinas para tratar los temas que deben integrar la agenda de los asuntos públicos, consejos de participación ciudadana, asociaciones de colonos, asociaciones de empresarios, organizaciones no gubernamentales, 1800 opiniones de ciudadanos y concordancia con los planes del Gobierno Federal y Estatal, *vid.*, Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, p.45 y 94.

¹¹² *Ibid.*, p.95-96.

Objetivo General: “*Desarrollar una eficiente y honesta administración municipal al servicio de la ciudadanía y procurar la estricta observancia jurídica en todos los actos del gobierno para dar confianza a la comunidad*”.

El Programa de Modernización Administrativa 2000-2003, fue el siguiente:

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LINEAS DE ACCIÓN
Plantear una simplificación administrativa armonizando la relación gobierno-ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificar trámites administrativos, eliminando su complejidad y disminuyendo los tiempos de espera para los usuarios. • Incrementar niveles de eficiencia y productividad. • Mejorar la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía. • Consolidar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el gobierno municipal.
Modernizar los sistemas administrativos.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la modernización administrativa dentro de cada una de las dependencias. • Eficientar los procedimientos, a través del uso de instrumentos administrativos modernos, equipos y herramientas que faciliten la realización de las actividades propias de la administración.
Desarrollar y capacitar al personal para enfrentar las nuevas exigencias, los problemas actuales y los nuevos retos.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar mediante un diagnóstico organizacional, al personal que tenga trazo directo con el público a fin de capacitarlo permanentemente, mediante cursos de relaciones humanas y calidad en el servicio. • Detectar necesidades de actualización debido al uso de tecnología y equipos en las funciones del personal.
Eliminar y suprimir normas y disposiciones jurídicas que sean obsoletas y que obstaculicen la simplificación de los procedimientos.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y establecer los lineamientos necesarios para el correcto cumplimiento de la función pública. • Operar programas de difusión de normas y reglamentos municipales.

3.3.1 ACCIONES EN MATERIA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Durante el trienio 2000-2003 las áreas que ejecutaron atribuciones para modernizar la Administración Pública fueron las siguientes:

- 1. La Contraloría Interna.**
- 2. La Dirección General de Servicios Administrativos.**
- 3. La Dirección General de Sistemas.**

1. LA CONTRALORÍA INTERNA.

Como resultado de la firma del Convenio de Colaboración para el Fortalecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Simplificación y Transparencia Administrativa, que celebra el Gobierno del Estado de México y el Municipio de Tlalnepantla, se constituyó la Comisión de Simplificación y Transparencia Administrativa, responsable de la integración, seguimiento y evaluación del Programa Anual de Simplificación y Transparencia Administrativa Municipal,¹¹³ que se orienta a acciones como el Sistema de Apertura Rápida de Empresas, Desarrollo Urbano, Promoción de vivienda, Mejora Continua, Calidad y Modernización Administrativa.

Para llevar a cabo acciones de simplificación y transparencia administrativa, se integró un Comité Interno de Trabajo en la Administración Municipal de la siguiente manera:

Presidente Municipal, que preside reuniones de la Comisión Municipal de Simplificación Administrativa, para analizar y validar el Programa Municipal de Simplificación, someter a aprobación del cabildo la propuesta del programa y autorizar recursos para las acciones de simplificación.

¹¹³ Acta Constitutiva de la Comisión de Simplificación y Transparencia Administrativa del Municipio de Tlalnepantla de Baz, 27 de julio de 2001.

Coordinador de la Comisión, es el contralor interno y tiene las atribuciones de integrar, ejecutar, coordinar y evaluar el programa. Lleva el seguimiento y control permanente de la aplicación de acciones del programa, promueve la integración de grupos de trabajo entre las áreas de la Administración Pública municipal, sobre acciones de simplificación, participa con el Gobierno del Estado de México en eventos que convoque.

Vocales, son los titulares de las dependencias que participan en el Programa. En el Municipio se integró por todas las dependencias y que tienen las atribuciones de: promover la ejecución de medidas de simplificación; reportar avances, vigilar su operación y realizar evaluaciones de los resultados de su área; diagnosticar, identificar y priorizar los trámites y procedimientos de sus áreas de trabajo susceptibles de simplificar; integrar y someter a la consideración del coordinador del programa los compromisos de sus áreas para elaborar el programa; reportar los informes, avances y resultados de sus áreas; evaluar el impacto social y administrativo de los proyectos de simplificación administrativa y asistir a las reuniones de la Comisión.

El proceso de Simplificación se realiza a través de tres cédulas, que elaboran los vocales con respecto a implantar mejoras en su dependencia:

1. **La cédula para la elaboración de diagnóstico administrativo**, que consiste en la recopilación y análisis de información sobre la estructura organizacional, objetivos del área, políticas y lineamientos, sistemas existentes, funciones, procesos, marco normativo, análisis de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, para detectar problemas, insuficiencias, desviaciones, duplicidades, mala calidad en la prestación de trámites y servicios, para así proponer alternativas de solución.

2. **La cédula de compromisos de simplificación y transparencia administrativa**, en la que cada titular debe registrar las acciones del proyecto que se van a desarrollar. Estas deben ubicarse en las 5 vertientes del Programa y contiene los objetivos, metas y acciones comprometidas, calendarización de compromisos e indicadores de beneficio social.

3. La cédula de avances de las acciones de simplificación y transparencia administrativa, en la que los titulares registran los avances acumulados en porcentaje y descripción cualitativa de las metas cumplidas.

En el Programa de Simplificación se incorpora en el diagnóstico al ciudadano, mediante la opinión de los usuarios, los problemas, insuficiencias, desviaciones, omisiones, duplicidades, incumplimientos, instancias excesivas para incorporar acciones para la mejora de trámites y servicios.

De esta manera las acciones de modernización se enfocan a mejorar la calidad de los trámites y servicios que se ofrecen a los ciudadanos con base en sus expectativas y necesidades.

Los resultados que se obtuvieron a través del Programa de simplificación y Transparencia Administrativa en las cinco vertientes fueron los siguientes proyectos implantados en las respectivas dependencias:

a) **Agilización de trámites:**

- Unificación del Sistema de Valor Catastral (Tesorería).
- Programa Institucional de Capacitación (Servicios Administrativos).
- Reducción y/o eliminación de requisitos en la elaboración de trámites (OPDM).

b) **Mejoramiento de la Atención al Público:**

- Atención Ciudadana y Control de Gestión (Secretaría del Ayuntamiento).
- Modernización y Actualización del Sistema de Pago del Impuesto Predial (Tesorería).
- Sistematización de la Subcontraloría de Responsabilidades (Contraloría).
- Campaña de escrituración y testamento público (Desarrollo Metropolitano).
- Portal de Internet de la Policía Municipal (Seguridad ciudadana).
- Certificación en ISO 9000 en alumbrado público (Servicios Urbanos).

c) **Desconcentración y descentralización:**

- Apertura de oficinas de la tesorería municipal (Tesorería).

- Servicios concesionados a particulares debidamente regulados (OPDM).

d) **Mejora Regulatoria:**

- Actualización de reglamentos municipales (Servicios jurídicos).
- Actualización de los padrones locatarios de los mercados públicos (Promoción Económica).
- Programa de regularización de asentamientos humanos en zonas ferrocarrileras (Desarrollo Metropolitano).
- Sistematización en el registro y elaboración de nómina (DIF).

e) **Transparencia Administrativa:**

- Atención ciudadana en las oficinas de la presidencia (Presidencia).
- Revisión del sistema de Gestión de calidad (Presidencia).
- Difusión de las actividades de Simplificación y Transparencia Administrativa (Contraloría).
- Portal de Internet de la Contraloría (Contraloría).
- Atención Ciudadana (Seguridad Ciudadana).
- Modernización a los sistemas de orientación, asesoría y consulta de los usuarios (OPDM).

2. LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS.

La Dirección General de Servicios Administrativos, tiene la atribución de efectuar el mejoramiento y modernización administrativa, en coordinación con las demás dependencias, unidades administrativas y órganos de la administración municipal, llevando a cabo un programa de sistematización, que posteriormente lo implanto la Dirección General de Sistemas.

Se instrumentó un registro detallado del personal que labora en la Institución por indicadores de desempeño y funciones. A consecuencia de la tecnología aplicada y la reingeniería de procesos, se han simplificado procesos, para lo que fue necesario elaborar una auditoría de nómina que se realizó conjuntamente con la Contraloría Interna, para reordenar la plantilla de

personal. En consecuencia la plantilla de personal de distintas áreas administrativas disminuyó en 500 plazas, atendiendo al resultado de indicadores de eficiencia en la prestación de trámites y servicios.

El objetivo fue alcanzar la productividad óptima del personal basándose en los manuales de organización y procedimientos actualizados, dicha meta no se alcanzó.

Otra acción en materia de modernización fue el Programa Institucional de Capacitación, llevado a cabo por la jefatura de capacitación y desarrollo del personal.

Algunos resultados fueron los siguientes:

2001		2002	2003
81 acciones de capacitación.	2057 servidores públicos capacitados.	696 servidores públicos capacitados.	1244 servidores públicos capacitados.

Para coadyuvar y promover la calidad en las dependencias, se elaboró un subprograma de Cultura Organizacional y Mejora Continua, que tiene por objetivo sensibilizar y extender la cultura del servicio de calidad en todas las dependencias del Gobierno Municipal y consiste en:

A) Impartir talleres sobre calidad de forma preparatoria al establecimiento del sistema de calidad, por la Coordinación ISO 9000 en los siguientes temas:

- Sensibilización al Cambio.
- Persiguiendo mis metas.
- 9 S+1.
- Habilidades Gerenciales.
- Interpretación de la Norma ISO-9000.
- Formación de Auditores Internos.

B) Para las áreas certificadas, con base en la descripción de puestos y para darle cumplimiento al requisito 6.2 de la norma ISO 9000 en educación, experiencia, formación y habilidades, se realizaron los siguientes cursos:

- Calidad en el Servicio.
- Computación (Word, Excel, Power Point, access.)
- Manejo de Conflictos.
- Administración Pública.
- Proceso Administrativo Público.
- Capacitación acerca de Leyes, Códigos, Reglamentos, y en general normatividad aplicable al Municipio.
- Capacitación dirigida a la función sustantiva del puesto: Contabilidad, Finanzas, Obras Públicas, Auditoría, Proceso de Adquisiciones y Servicios, Administración de Recursos Humanos, Proyectos de Inversión, Desarrollo Secretarial.

C) Control y seguimiento de la capacitación en calidad, que consiste en el desarrollo de evidencias de que el servidor público es competente en el puesto que desempeña con base en los requisitos anteriores mencionados sobre capacitación del personal.

Para darle seguimiento a las acciones de capacitación, la Jefatura de Capacitación en forma conjunta con la Coordinación de ISO 9000, realizan un formato que se aplica al final de cada capacitación, el cual consiste en un cuestionario que se divide en cuatro secciones:

Datos Personales del Participante.

Información de la Acción de Capacitación.

Evaluación del Participante.

Evaluación del Jefe del Participante.

El formato representa el control y seguimiento de la capacitación. Se realizan evaluaciones de conocimientos adquiridos en la capacitación sobre el establecimiento del sistema de gestión de la calidad.

3. LA DIRECCIÓN GENERAL DE SISTEMAS:¹¹⁴

Con el fin de llevar a cabo la sistematización y automatización de la información que generan las dependencias de la Administración Municipal, así como la necesidad de implantar una simplificación administrativa acorde a la relación gobierno – ciudadano, con el apoyo de tecnologías de información, fue necesario crear la Dirección General de Sistemas,¹¹⁵ que permitió concentrar en un solo órgano todas las actividades y procesos relacionados con los sistemas informáticos.¹¹⁶

A la Dirección General de Sistemas se le atribuyó la función de: Coordinar los procesos de modernización de los sistemas de informática aplicables a la Administración Municipal; facilitar el uso de las nuevas tecnologías de información a las dependencias.

Para sistematizar la información en las dependencias se requirió de las siguientes etapas:

1. Se conformó un equipo de trabajo para el rediseño de las funciones, actividades, métodos y procedimientos, así como la modernización de la infraestructura informática con la que contaba la Administración Municipal. La misión de este equipo de trabajo se enfocó en diseñar soluciones

¹¹⁴ La información que a continuación se presenta fue aportada por la Subdirección del Sistemas de Información Estratégica.

¹¹⁵ Modificación y adecuación al Reglamento Orgánico, Gaceta Municipal del gobierno de Tlalnepantla de Baz, octubre de 2001, No.10.

¹¹⁶ Cabe resaltar que en el año 2000, existían distintos sistemas de comunicación e información, lo que propiciaba una existencia variada de sistemas, que se caracterizaban por ser dispersos y difusos en el manejo de la información y como consecuencia había duplicación de la información lo que afectaba en la toma de decisiones, las políticas relativas al uso, manejo y distribución de la información era determinada a criterio de cada área, el flujo de información se generaba de manera aislada, desarticulada y de difícil administración para su análisis, evaluación y respuesta.

integrales que permitieran a los servidores públicos, brindar servicios de calidad.

2. Se dotó a las áreas de infraestructura informática y de comunicaciones, así como la integración de información general y que fue administrada por la Dirección General de Sistemas.
3. Para contar con un medio de comunicación electrónica se contrató a un proveedor del servicio de Internet, con el fin de enlazar a todos los funcionarios con mayor responsabilidad y colaboradores más cercanos se les asignaron 375 cuentas de correo.
4. Se identificaron áreas de oportunidad para la aplicación de nuevas tecnologías, particularmente en aquellas que implican atención directa al público y de este modo mejorar la calidad de trámites y servicios.
5. Modernización de la estructura informática demandó proporcionar oportunamente soporte técnico en materia de Hardware y Software, así como dictaminar técnicamente las necesidades de su actualización y dotar a dicha infraestructura de programas de mantenimiento correctivo, aplicación de base de datos y se asignó recursos para la operación de los mismos.
6. Se integró una estructura de comunicaciones y redes que integrara a todas las dependencias de sus funcionarios, para lo que fue necesario ampliar los enlaces a las dependencias que se encuentran fuera del palacio municipal.
7. Se requirió de análisis y asesoría sobre las innovaciones tecnológicas en lo relativo a ingeniería de Software de aplicación, seguridad, métodos, sistemas operativos, capacitación y servicios de cómputo por parte de empresas consultoras.

Los resultados relevantes sobre la sistematización de la información fueron los siguientes:

EL SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL.

Con el fin de medir y evaluar la gestión del gobierno se implantó el Sistema de Indicadores de Gestión. Es una herramienta que permite al Presidente Municipal y Directores generales, evaluar el funcionamiento de la administración para la toma de decisiones.

Consiste en un tablero conectado a una base de datos que integra los sistemas de información ya existentes.

La importancia del sistema de indicadores en la administración municipal se observa en las siguientes acciones:

1. Reordenar y focalizar las acciones y políticas públicas implementadas por medio de:
 - Acceso libre y transparente a la información generada por todas y cada una de las gestiones realizadas por la Autoridad Municipal.
 - Control de las finanzas mediante el conocimiento del estado financiero que guardan las dependencias, indicadores de comportamiento por rubro, información de los recursos humanos, materiales y financieros, informe de los ingresos y egresos.
2. Toma de decisiones y planeación de la Administración Pública Municipal por medio de:
 - Indicadores que se observan en tablas estadísticas, tendencia en la demanda de servicios, recaudación, uso del gasto, reporte de suministro de bienes y servicios, acciones de gobierno y opinión pública, son datos que

permiten determinar la situación actual de la Administración Pública Municipal.

3. Control de los recursos humanos mediante:

- Costo de nómina/número de empleados por periodo de pago.
- Periodos de pago.
- Costos por dependencia.
- Movimientos de personal.
- Búsqueda de empleado.

SISTEMA DE VENTANILLA ÚNICA DE ATENCIÓN.

Para disminuir tiempos de respuesta a la ciudadanía, lo cual facilita la apertura de empresas y con esto crear un clima más competitivo en el ámbito nacional e internacional para atraer más inversión al Municipio a través de la agilización del trámite de apertura de empresas en una ventanilla única que enlaza a las dependencias con los ciudadanos, las empresas y entre ellas mismas.

La Implantación del sistema se llevó a cabo entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Coordinado por la Comisión de Mejora Regulatoria, que depende de la Secretaría de Economía del gobierno Federal, la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno del Estado de México y las Direcciones Generales de Sistemas y de Promoción Económica de Tlalnepantla.

Las acciones de modernización que se llevaron a cabo en el Centro de Atención Empresarial Tlalnepantla, fueron las siguientes:

Simplificación Administrativa: A través de la generación de un solo punto de atención al sector empresarial, con la implantación de la Ventanilla Única de Gestión, con el fin de proveer un servicio ágil, rápido, transparente y mejora de la atención al ciudadano, mediante la firma de convenios con el Gobierno del Estado de México y dependencias federales que permitió agilizar los trámites y tiempos de espera necesarios para la instalación y operación de empresas.

Sistematización del Trámite de Apertura de Empresas: Mediante el enlace en la red con las dependencias, organismos auxiliares de la Administración pública y los empresarios, se garantiza que el trámite sea rápido y transparente.

Atención del Ciudadano Empresario: Mediante consultoría y apoyo, que asegure una atención eficiente a sus gestiones con el Gobierno, con el cumplimiento de la regulación de la actividad económica.

Mejora Regulatoria: Análisis del marco normativo que permite mejorar, mediante la simplificación y eliminación de requisitos en los que interviene el gobierno federal, estatal y municipal en los trámites que se enuncian a continuación: trámites para la constitución, construcción, instalación y operación de empresas; trámites para la constitución de sociedades de responsabilidad limitada micro industrial; inscripción al Padrón Nacional de Microindustria, así como información sobre los beneficios que obtienen los empresarios al inscribirse a dicho padrón; inscripción al Registro Empresarial Mexiquense.

Algunos de los beneficios fueron los siguientes:

Reducción en tiempos de respuesta en trámites relacionados con la apertura, modificación y baja de empresas.

Fija un solo punto de contacto entre el empresario y el Gobierno, evitando que el empresario deba acudir a diversas dependencias para realizar su trámite, eliminando con ello la corrupción y promoviendo la simplificación administrativa, con la reducción de requisitos para realizar los trámites.

Los sistemas con los que se administra esta ventanilla son producto de la propia Administración Municipal y aseguran el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado el CAET.

Antes de implantar la ventanilla única de gestión, el proceso de apertura de negocios sin impacto para el medio ambiente se disminuyó de 40 días a 1 día. Para las empresas que si tienen implicaciones ecológicas, el trámite tarda 15 días. En promedio se atienden de 15 a 20 usuarios por día lo que genera

mayor captación de ingresos a través del trámite de apertura de empresas, se generan empleos y se incrementa la productividad del Municipio.

SISTEMA INTEGRAL DE ATENCIÓN CIUDADANA.

Se implantó un CRM¹¹⁷ (Citizen Relationship Management), Administrador de Relaciones con el Ciudadano, con el fin de atender las necesidades de los ciudadanos.

El sistema consiste en un Módulo de Atención Ciudadana (MAC) que actúa para la recepción de llamadas y el despacho de las diferentes áreas responsables por medio de la misma red de datos y del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) para la localización de unidades de Seguridad Ciudadana y Protección Civil. Ambos sistemas interactúan de manera conjunta para dar soporte a la operación de la Central de Emergencias.

Los beneficios del sistema implantado fueron los siguientes:

Reducción en los costos de operación, al requerir menos recursos tanto materiales como humanos.

Turnar los trámites y/o servicios automáticamente a las áreas responsables de atenderlos.

Mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población, mediante el incremento de la eficiencia de los procesos, la reducción de los tiempos de respuesta, la eliminación de requisitos innecesarios y el acercamiento de las instancias gestoras.

Generar los indicadores de gestión de demanda ciudadana para la integración del banco de proyectos.

Mantener informado al Presidente Municipal de la eficiencia de los servidores públicos en el quehacer de sus actividades.

¹¹⁷ El concepto CRM es utilizado para administrar las relaciones con el ciudadano, y en la administración municipal de Tlalnepantla se concibe como sistema de atención ciudadana, cuya operación está a cargo de la Coordinación de Atención ciudadana y Control de Gestión, que maneja un canal de comunicación con la población vía telefónica conocido como Tlalnetel 072 o Call Center.

SISTEMA DE EMISIÓN DE LICENCIAS DE CONDUCIR

El SELC (Sistema de Emisión de Licencias de Conducir) fue desarrollado e implantado en la Dirección de Servicios al Público que pertenece a la Dirección General de Seguridad Ciudadana, por la UPIICSA (Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas) IPN (Instituto Politécnico Nacional). Los elementos de que consta este sistema son el software, 27 computadoras, 1 servidor, 9 cámaras fotográficas, 9 pads de firma, 9 pads de huella, 9 impresoras laminadoras, 6 impresoras láser.

Los beneficios obtenidos son el control en línea de la expedición de licencias, la protección múltiple contra falsificaciones, una mayor durabilidad, reducción en el costo de materiales de producción, un importante incremento en el número de licencias expedidas y la pronta recuperación de la inversión en hardware y software.

Se incrementó en un 56% la expedición de licencias y se mejoró la atención de los ciudadanos mediante la certificación en ISO 9001 versión 2000.

SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN.

Para llevar a cabo una reorganización interna de la Administración Pública Municipal, se implantó el Sistema Integral de Administración, para lo que fue necesario automatizar los procesos. Este sistema combina hardware, software y procedimientos en un solo paquete.

El sistema facilita dar transparencia en las operaciones al poder identificar en cualquier momento el estado de un trámite de pago o de un proceso de adquisición, concentra en una sola base de datos las fuentes de información para los reportes emitidos por las diferentes áreas, lo que evita la necesidad de conciliaciones de información, la información financiera en línea hacia el interior es la misma que se publica en línea en la página de internet y se garantiza el aprovechamiento de los recursos.

Los beneficios se observan en las siguientes áreas de la Administración Pública Municipal:

Proyectos de inversión: Controla el avance físico y financiero de cada uno de los proyectos, administra redes o rutas críticas en cada uno de los proyectos por fases, valida presupuestalmente el avance que tiene cada proyecto.

Finanzas: Mantiene una relación entre las cuentas de mayor y las cuentas por pagar, cuentas por cobrar y activos fijos sin necesidad de hacer registros adicionales; cuenta con catálogos separados de acreedores y deudores que a su vez puede ser utilizados como referencia para su creación en otras dependencias del Gobierno Municipal.

Adquisiciones: Permite visualizar las requisiciones con anticipación a su llegada al departamento de recursos materiales y con ello anticipar el proceso de cotización para que así la asignación sea más rápida cuando el documento llega físicamente; controla la existencia en almacenes por medio de sub-almacenes del almacén general, esto posibilita llevar el control de los insumos por dependencia solicitante, lo que cierra el círculo que hará posible la generación de un presupuesto por insumo para los ejercicios posteriores y los reportes estadísticos de las adquisiciones ayudan a cerrar el ciclo, ya que posibilitan la generación de un programa anual de adquisiciones y la calendarización de las licitaciones, favoreciendo un mejor control del flujo de efectivo y que se garantice que se paga solo aquello que fue recibido de conformidad por el Municipio.

Almacenes: Proporciona los consumos realizados al almacén para un período de tiempo determinado; utiliza diferentes unidades de medida para una misma codificación de material permitiendo utilizar al menos dos como elementos para realizar una salida de materiales sin necesidad de llevar a cabo movimientos adicionales; movimiento de inventarios entre las diferentes organizaciones del Gobierno Municipal se realiza en dos etapas.

Recursos Humanos: Capacidad para manejar diferentes rubros que conforman la nómina; realiza los registros contables para el pago de la nómina

haciendo los movimientos correspondientes; facilita el manejo de altas y bajas, así como el registro de ausencias del personal y liga directamente la nómina para el cálculo de la misma; administra los movimientos de personal y mantiene un registro único para todo el personal; imprime los recibos antes de registrar los efectos de la nómina para que estos sean firmados por los empleados y el proceso de pago de nómina es más rápido, ya que la información está vinculada al módulo de control financiero, lo que permite que la solicitud de pago se transmita en menor tiempo.

Control presupuestal: Facilidad de poder generar un presupuesto tomando como base el anterior y el uso de un factor para realizar aumentos o decrementos del mismo; el control del presupuesto se realiza de forma mensual, no permitiendo ejercer más para un período determinado; capacidad para hacer transferencias de forma rápida y eficiente sin la necesidad de hacer procesos nocturnos que habiliten los cambios realizados; realiza validaciones de las combinaciones presupuestales desde el momento en que se genera una requisición y orden de compra.

3.3.2 LA CALIDAD EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA 2000-2003.

En el proceso de modernización, la calidad se incorporó con el diseño y aplicación de sistemas de gestión de calidad, para la certificación de procesos.

Para incorporar la calidad a través de sistemas de gestión de calidad, se creó la Coordinación de ISO 9000 como área de Staff de la Presidencia Municipal¹¹⁸. Las funciones que desempeñó la Coordinación ISO 9000, fueron las siguientes:

1. Establecer la vinculación con la Presidencia Municipal para mantener informado de los resultados obtenidos en materia de calidad por las dependencias.
2. Asegurar que las dependencias con procesos certificados cumplan con los requerimientos de la norma ISO 9000.
3. Coordinar el sistema de calidad con las dependencias y la Presidencia Municipal.
4. Brindar asesoría en materia de calidad a las dependencias.
5. Contratar asesoría externa para la certificación de procesos.

¹¹⁸ La coordinación ISO 9000, no aparece en la estructura organizacional, ni las atribuciones en el reglamento interno, los datos que se describen a continuación fueron recabados a través de una entrevista con el coordinador de ISO 9000, la Lic. María de Lourdes Garduño Mauleón, para el apoyo de la descripción sobre certificación de procesos me apoyé en un curso impartido por CENCADE.

Para implantar el sistema de calidad en el Municipio se elaboró un proyecto que tuvo los siguientes objetivos:

- Establecer Presidente Municipal y titulares de las dependencias la misión, visión y política de calidad.¹¹⁹
- Implantar un sistema de calidad, con resultados directos a la ciudadanía.¹²⁰
- Implantar un sistema de calidad en las áreas administrativas para un mejor manejo de los ingresos y egresos.

Al implantar un sistema de calidad en el Municipio, se planteó como meta establecer un comité de calidad, integrado por el H. Ayuntamiento y los titulares de cada dependencia con el fin de coordinar acciones conjuntas, buscar la congruencia entre los objetivos de calidad de cada área y los de la Institución, sin necesidad de asesoría externa.

El proyecto para implantar el sistema de calidad en el Municipio se integró por cinco etapas:

La **Primera etapa** fue lograr en objetivo común con el personal que labora en el municipio, el establecimiento de una política de calidad mediante:

- a) Sensibilización al cambio: Generar el cambio de actitud y comprender los valores de la calidad, su importancia en el desarrollo personal, en la

¹¹⁹ La misión es la razón de ser de la institución, hacia la que deben orientar las dependencias sus actividades y plantear la visión que es la representación de un escenario futuro deseado. Por medio de la visión se integran los esfuerzos hacia un objetivo común, se define el campo de especialidad, se genera cohesión, motivación y compromisos con la institución, así mismo sirve para comunicar la idea de lo que la unidad responsable debe llegar a ser y describe como va a operar y que resultados debe obtener. Vid., Sánchez Ortega, Héctor. **Planeación Estratégica en la Administración Pública Municipal, propuesta para Cuautitlán Izcalli**. México, IAPEM, 2001, p. 57. La calidad se incorpora en la misión y visión de la institución a través de la política de calidad, que es la escala de prioridades que establece la institución para conseguir la calidad en sus productos o servicios capaz de satisfacer a sus clientes. Vid., Fernández Garitaonandia,, Antonio, **Organización y Gestión de Empresas**. Portugal, Univerdidad da Coruña, p.235.

¹²⁰ Un sistema de calidad es el conjunto de elementos (política de calidad, objetivos de calidad, manual de calidad, procedimientos documentados, registros y documentos) que de forma sistemática interactúan para asegurar la calidad, la norma ISO 9000, establece los requerimientos para su implantación.

institución y su impacto en los ciudadanos. Para lo que fue necesario incorporar los principios de la calidad y sus técnicas a través de un subprograma de capacitación.

- b) Se estableció el compromiso con los titulares y el Presidente Municipal para mejorar la calidad en la Institución, en los servicios y los trámites, mediante la difusión de la calidad en las dependencias.

La **segunda etapa** fue integrar equipos de trabajo en cada dependencia que implante un sistema de calidad. El trabajo en equipo tuvo como propósito integrar los requerimientos de la norma ISO 9001, versión 2000, para implantar la calidad mediante:

- a) Integrar documentación, para elaborar el manual de calidad que tienen como fin establecer la política de calidad y describir el sistema de calidad que consiste en integrar evidencia de que los procesos cuentan con una planeación sistemática, elementos consistentes para su ejecución, controles que facilitan la obtención de registros y la existencia de mecanismos establecidos para mejorar cada proceso. Los elementos que integran la documentación son:

- Política y objetivo de calidad.
- Manual de calidad.
- Descripción de procedimientos
- Documentos de referencia.
- Registros.
- Plan de calidad.

- b) Elaborar un procedimiento para el control de los documentos, distribuirlo entre el personal, asegurar que todos los documentos sean de fácil legibilidad, para poder generar los registros declarados dentro del sistema de calidad.

- c) Establecer un control de los registros mediante la elaboración de un procedimiento para la identificación, almacenamiento, protección, recuperación y disposición de los registros para asegurar la implantación del sistema de calidad.
- d) Definir una política y objetivo de calidad en la dependencia que implante un sistema de calidad, para conseguir la calidad de los trámites y servicios capaz de satisfacer a sus clientes y aumentar la competitividad entre las dependencias.
- e) Identificar los procesos necesarios para mejorar la calidad de los trámites y servicios y cumplir los objetivos de calidad.

La **tercera etapa**, fue identificar las responsabilidades, para el implantar el Sistema de Gestión de la Calidad, en las dependencias a certificarse, para lo que se requirió las siguientes actividades:

- a) Elaborar un mapeo de procesos, para determinar la secuencia e interacción de los procesos con el fin de establecer criterios y métodos para asegurar la operación efectiva y control de los procesos. Y que permita implantar acciones de mejora.
- b) Medir, analizar y mejorar, los indicadores de desempeño en las etapas de los procesos, en términos de costo, tiempo, cantidad y desempeño del recurso humano.
- c) Elaborar diagramas de flujo para graficar las etapas de los procesos y que permite identificar al cliente interno y externo, como el elemento más importante del proceso y considerar su satisfacción. El diagrama de flujo comienza con la investigación de clientes internos y externos, detectar operaciones que originan impacto en la calidad del producto.

- d) Identificar producto no conforme para dar cumplimiento de los requerimientos del proceso y del producto, para su registro y proveer de datos para el análisis y realizar actividades correctivas y preventivas.
- e) Establecer acciones correctivas y preventivas, que consisten en medir y controlar las operaciones, investigar y eliminar las causas de errores para garantizar la conformidad del proceso y del producto.
- f) Asignar auditores internos y analistas de datos.

La **cuarta etapa**, consistió en graficar y analizar datos, mediante las siguientes etapas:

- a) Definir las técnicas estadísticas para el análisis de datos en el control de los procesos y toma de decisiones, medición de la calidad en trámites y servicios, establecer acciones de mejora continua.
- b) Elaborar el manual de calidad, que consiste en describir las actividades de la dependencia, la política y objetivos de calidad, asignación de responsabilidades y los lineamientos generales de las actividades para la gestión de la calidad, basadas en la norma ISO 9001:2000.
- c) Integración de las actividades planificadas y sistemáticas implementadas dentro del sistema de calidad y evidenciadas como necesarias para dar adecuada confianza de que la entidad cumplirá los requisitos de calidad.

La **quinta etapa** consistió en la revisión objetiva de que las actividades planeadas en los documentos del sistema de calidad se realizaron de acuerdo a lo establecido (desarrollo de registros).

- a) Realizar una auditoría interna con el equipo ya anteriormente integrado, para verificar la adecuación de la política y objetivos de calidad, requisitos del cliente y efectividad del Sistema de Gestión de Calidad.
- b) Presentar un informe de resultados de auditoría interna, se desarrollan registros mediante su documentación, para el análisis de no conformidades.
- c) Desarrollar actividades programadas para mejorar el Sistema de Gestión de calidad.
- d) Verificar la implantación de actividades programadas.
- e) Realizar auditoría de certificación por un organismo externo que certifique la implantación y funcionamiento del Sistema de Gestión de Calidad, que consiste en verificar que el sistema cumpla con los requerimientos de la norma ISO 9001:2000.

La ejecución del proyecto obtuvo como resultado la certificación de procesos en las siguientes unidades administrativas:

- Subdirección de Parques y Jardines.
- Subdirección de Alumbrado Público.
- Subdirección de Limpia.
- Subdirección de Ecología.
- Departamento de Empleo.
- Departamento de Tlalnetel y Central de emergencias.
- Secretaría Particular.
- Dirección de protección Civil y Bomberos.
- Departamento de Licencias y permisos.
- Dirección General de Sistemas.

Cabe señalar que debido a la falta de coordinación entre la Coordinación de ISO 9000, la Tesorería Municipal y OPDM, no se incluyeron en el proyecto, sin embargo estas dos dependencias tienen certificación de sistemas de calidad. Se pretendió hacer competitivos los trámites y servicios que se le ofrecen a los ciudadanos, lo que permitió mayor rentabilidad y captación de recursos.

CONCLUSIONES

- La Administración Pública es el vínculo entre Estado y sociedad, que tiene como fin el satisfacer las necesidades y demandas de una población en un territorio determinado, mediante políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, reguladas por un marco jurídico que permiten aplicar recursos humanos, materiales y financieros, que se traducen en bienes y servicios a la comunidad. La aplicación de nuevas tecnologías contribuye a mejorar y adecuar a las nuevas necesidades que imperan en un entorno económico, social, cultural y político en constante cambio e interacción intergubernamental y global. Es una organización donde se realiza la actividad del Estado llevado a cabo por el poder ejecutivo en el ámbito Federal, Estatal y Municipal. En el caso de los Municipios dicha actividad es dirigida por el Ayuntamiento mediante dependencias y entidades para hacer llegar a su población servicios, trámites y bienes. Su legitimidad y justificación es el satisfacer las demandas y necesidades de la población. Su herramienta para afrontar los cambios que en ella inciden y poder así dar una respuesta eficaz, eficiente y oportuna a su población es la modernización administrativa.
- El Gobierno Municipal es el primer nivel de gobierno que emana de la propia comunidad, ejerce el poder del Estado y establece los mecanismos de relación con la sociedad y otros Gobiernos. Estos mecanismos son las leyes, reglamentos, decretos, órdenes, planes, programas y políticas públicas. El Gobierno Municipal como órgano supremo de decisión política y administrativa tiene la facultad de implantar procesos de modernización a través de los programas de modernización administrativa aplicando

técnicas administrativas que permitan ofrecer a los ciudadanos un Gobierno más eficaz y eficiente.

- La Modernización Administrativa es la respuesta a los cambios que inciden en su transformación: Cambio tecnológico, política de gobierno, integración internacional e ideología. Es un proceso de cambio profundo de la legitimación del Estado, por ende en la Administración Pública, en las formas de actuar, de su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar. Es una herramienta para responder eficazmente a las demandas de la sociedad.

Es el proceso por el cual se adecua la Administración Pública a las necesidades del entorno político, económico, social y cultural. En dicho proceso se incorporan nuevas tecnologías administrativas para acercar la Administración Pública a los ciudadanos. Así mismo, es la transformación de la Administración Pública con características de competitividad, calidad, eficiencia, eficacia y legitimidad.

- Los instrumentos de la Modernización Administrativa son: la descentralización, participación ciudadana, simplificación administrativa, desregulación, transparencia en la Administración Pública, profesionalización del servidor público y el traslado de la gestión privada a la gestión pública.
- La transferencia de tecnologías administrativas de la gestión privada al sector público, es un instrumento de la modernización administrativa, su importancia es aprovechar lo que pueda ser útil en el sector público.
- La modernización administrativa se materializa a través de la elaboración y ejecución de programas de: simplificación administrativa, descentralización y centralización, mejora continua de la atención al público, mejora de la

calidad con que se prestan los servicios públicos y reorganización administrativa.

- En la Modernización Administrativa Municipal se exploran nuevas tecnologías administrativas a efecto de dar soporte a la política de modernización del Estado. Se encamina a la solución de los problemas a los que se enfrentan los Municipios con enfoques modernos de administración. Es una contribución a la gobernabilidad, porque se requiere adecuar marcos normativos, modalidades de gestión, organización y planeación, para que el gobierno maneje adecuadamente su proyecto político, la gobernabilidad del sistema y la capacidad misma de gobierno, con la finalidad de alcanzar mayores grados de eficacia y eficiencia, así como también una mejor calidad en la relación entre Estado y ciudadano.
- La calidad es una tecnología administrativa que proviene del sector privado, su objetivo principal es satisfacer las necesidades del cliente a través del análisis, control, estandarización y mejora continua de los procesos para cumplir con las especificaciones basadas en la satisfacción del cliente.
- Los sistemas de gestión de calidad son un conjunto de principios y requisitos, que se integran con el propósito de asegurar la calidad en los procesos que intervienen en la obtención de un producto.
- La Nueva Gestión Pública, trae consigo paradigmas, de cómo debe ser la Administración Pública en los tiempos que hoy vivimos: competitiva, productiva, orientación al cliente y calidad, para establecer una nueva relación entre Gobierno y ciudadanos.
- La calidad en la Administración Pública se traduce en transparencia, participación del ciudadano, satisfacción de las necesidades de interés

común, accesibilidad, información, consulta, profesionalización del servidor público, disminución de tiempos de atención, mejores servicios en términos de costo, tiempo, y recursos.

- Ante la crisis del Estado de bienestar y el desarrollo del modelo neoliberal, los Gobiernos locales inician un proceso de modernización pos industrial, en sus administraciones mediante nuevas técnicas que permitan adecuar a las organizaciones al entorno de cambio social, político, económico y cultural. A partir de 1994, la calidad como tecnología administrativa, se incorpora como una de las acciones para modernizar la Administración Pública Federal, a través del PROMAP, que estableció como línea de acción el promover la calidad en los Gobiernos locales.
- Tlalnepantla de Baz es un municipio metropolitano, sus características económicas y de su población son resultado de la industrialización y urbanización, que comenzó en 1945. Los retos a los que se enfrentan Municipios con estas características es la creación de infraestructura y grandes equipamientos urbanos, así como la prestación de un mayor número de servicios con mayor calidad. Lo cual incide en la Administración Municipal para una mayor capacidad de movilizar, gestionar recursos y profundas innovaciones en sus políticas. La importancia de instrumentar políticas de modernización administrativa es incrementar la capacidad de resolver las demandas y expectativas que tienen los ciudadanos con respecto a la gestión municipal y evitar una crisis de gobernabilidad.
- La investigación en el Municipio de Tlalnepantla mostró una experiencia en modernización administrativa de tipo estructural y funcional, y mostró la posibilidad de lograr eficiencia funcional haciendo uso de técnicas que provienen de la administración privada.

- Con la reforma municipal en 1982, se inicia un proceso de modernización para los Municipios, que conllevó a cambios en las facultades y funciones de los Municipios. El impuesto predial pasó a formar parte de los ingresos de los Municipios, lo que contribuyó a financiar de manera autónoma la prestación de servicios. Se realizaron reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incrementar la capacidad de gestión del Municipio.
- En 1995 con el Programa General de Simplificación Administrativa, la Contraloría del Gobierno del Estado de México coadyuvó en acciones de asesoría y apoyo técnico al Municipio de Tlalnepantla de Baz, iniciándose así un proceso de modernización en la vertiente presupuestaria y de fiscalización, que tuvo como resultado la implantación del Sistema de Recaudación Fiscal. Es en este mismo año que se identifica la técnica de calidad total en el proceso de modernización de la Tesorería Municipal.
- En el Gobierno del Estado de México, se identifica una instancia con atribuciones de apoyar y asesorar a los Municipios en materia de modernización administrativa: La Comisión de Coordinación Municipal adscrita a la Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa de la Secretaría de la Contraloría, que tiene la función de coordinar las acciones de simplificación administrativa en los procesos y servicios que brindan los ayuntamientos a los ciudadanos y que en algunos casos tienen correspondencia con procesos administrativos del ámbito estatal, como es el caso del Centro de Atención Empresarial Tlalnepantla. En lo que se refiere a la calidad y sistemas de gestión sus actividades se resumen en contratar asesoría y consultorías externas para certificar procesos, por lo que el conocimiento y la investigación no es desarrollado en la Subsecretaría.

- La calidad gubernamental y simplificación administrativa es una política de modernización para legitimar la función pública en el sentido de fortalecer la relación entre las relaciones intergubernamentales, gobierno y ciudadanos. Este proceso de modernización no incluye solo a los Ayuntamientos sino también al Gobierno Estatal, en el sentido de que hay trámites y servicios en los que intervienen los dos niveles de gobierno y la transferencia de recursos para aprovecharlos de una forma más eficiente. Se pretende que el Gobierno Estatal y los Ayuntamientos sean productivos e impulsores de la reactivación de la economía al optimizar los recursos financieros que se le proporcionan utilizándolos en actividades redituables para la sociedad.

- Durante el periodo del Gobierno Municipal en Tlalnepantla de Baz 1994 – 1997, se ejecutaron las primeras acciones de modernización administrativa, resultado del Programa de Simplificación Administrativa, en colaboración con la Contraloría del Gobierno del Estado de México:
 1. Se identificaron y simplificaron procesos en la tesorería.
 2. Mejora de la atención ciudadana.
 3. Disminución de tiempos en los procesos.
 4. En la Tesorería se estableció una simplificación de procesos, automatización de Trámites y servicios.

Estas acciones contribuyeron a la incorporación de tecnologías administrativas como la calidad total, que disminuyó el costo de operación e incrementó los índices de eficiencia en la atención ciudadano - contribuyente.

- El periodo de gobierno 1997-2000, se observa una continuidad de las acciones de modernización administrativa en la tesorería, se comienza la

sistematización de la información, el primer portal electrónico en internet y el cableado de la red de datos.

- La modernización administrativa en el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 2000 - 2003, ha tenido continuidad en sus acciones, no se puede concebir la modernización administrativa en este periodo sin las acciones instrumentadas en gobiernos anteriores, que fueron las bases para la modernización actual. Así mismo se identifica un proceso de modernización administrativa con base en Sistemas de Gestión de Calidad, sin embargo este esfuerzo no es suficiente porque se detecta falta de coordinación entre las áreas con atribuciones de modernización y el programa de simplificación y Transparencia administrativa, con la incorporación de sistemas de gestión de calidad, algunos de los responsables de incorporar dicho sistema desconocen el programa, no fue integral y se implantó en procesos que no tienen relación con la atención al ciudadano, tal es el caso de la dirección de sistemas. Caber destacar que la tecnología de calidad si contribuyó a mejorar la eficiencia funcional haciendo uso de técnicas de carácter privado.
- La teoría de la modernización administrativa se pone en práctica, a través de la ejecución de tareas de simplificación administrativa, mejoramiento de la atención al público mediante tlalnetel 072 y con los Sistemas de Gestión de Calidad, capacitación del personal, sistematización de información y automatización. En el área donde hubo un mayor impacto de las acciones de modernización, fue la Tesorería que ha tenido desde el gobierno del Lic. Arturo Ugalde Meneses, resultados que han mejorado la recaudación de ingresos y en la atención del ciudadano. Se establecieron mecanismos informáticos para facilitar la consulta al contribuyente, una simplificación administrativa que permitió el ingreso de trámites fiscales en un solo módulo, establecimiento de indicadores de control de trámites fiscales,

redistribución de cargas de trabajo y se incorporó la calidad total. Estas acciones permitieron que durante el trienio 2000 – 2003, se contara con un reordenamiento del catastro, la certificación de SGC.

- Se detectaron las siguientes problemáticas con respecto al programa de simplificación y los SGC:
 1. El Comité Interno de Trabajo de Simplificación Administrativa, no se coordinó con la coordinación ISO 9000. Cada comité lleva a cabo su tarea de forma aislada.
 2. Se ha realizado un gran esfuerzo por modernizar la Administración Municipal, sin embargo estas acciones resultan aisladas e incomprendidas entre las áreas
- En el proceso de Modernización Administrativa, se implantaron acciones que propiciaron la incorporación de sistemas de gestión de calidad: sistematización, automatización, simplificación de procesos, manual de procedimientos, manual de organización, capacitación del personal. Sin embargo su permanencia de los sistemas de gestión de calidad se garantiza sólo por corto plazo, porque los periodos de gobierno son de tres años, lo que implica el cambio de personal directivo y de confianza, que han establecido un compromiso con el SGC, tal es el caso de los procesos de la Dirección de Sistemas que al siguiente periodo de gobierno cambian al personal y la dirección pasa a ser coordinación de la Dirección de Administración. El costo por mantener un SGC, es muy alto, para certificar se requieren de dos millones de pesos por proceso y cada año se realiza una auditoria con un costo ochocientos mil pesos, para mantener el procesos certificado. Los SGC, son limitados porque sólo abarca un proceso , los insumos y recursos que intervienen en este. Los ISO 9000:2000, establecen normas para la operación de la calidad en las

organizaciones. Sin embargo la calidad no se puede poner en práctica simplemente aplicando normas nacionales e internacionales. Sin duda estas pueden tomarse en cuenta, pero más allá de las mismas, la calidad debe tener metas superiores: satisfacer por completo los requerimientos del ciudadano en trámites y servicios.

- El beneficio e impacto social son deficientes: La población en general no percibe aún los esfuerzos que realiza el Gobierno Municipal para modernizar la Administración Pública, debido a que los proyectos que se realizaron carecen de impacto social. Parece ser que las certificaciones de SGC, se realizaron solo por el objetivo de bursatilizar la deuda. El hecho de obtener una certificación no garantiza la mejora de los servicios públicos porque se certificaron procesos internos que no tienen que ver con los procesos de servicios públicos. En el caso de Tlalnetel solo se certificó la atención del ciudadano y no la gestión de trámites y servicios que solicitan los ciudadanos.
- El fin de aplicar tecnologías administrativas como la calidad total es efficientar los recursos en una organización. En el caso de la Administración Municipal en Tlalnepantla, se observa que hay un incremento significativo del gasto corriente, lo que demuestra que los recursos no se han aplicado de una manera adecuada. Dichas tecnologías debieran contribuir a disminuir el gasto corriente para lograr un incremento en el gasto de inversión con el fin de que se realice mayor obra pública, se mejoren los servicios adquiriendo maquinaria y equipo que contribuya a dar un mejor servicio con calidad a los ciudadanos.
- Desperdicio de recursos financieros debido al alto costo que se requiere para certificar cada proceso, solo es parcial y no se califica al personal solo el proceso.

PROPUESTAS

Es necesario que las tareas que tienen asignadas las áreas de Contraloría, Administración, Sistemas y la Coordinación ISO 9000, se incorporen en un solo programa con las siguientes propuestas:

- Se creó la coordinación ISO 9000 que es un área de staff que depende directamente de Presidencia Municipal. La organización del Municipio permite la creación de un departamento de calidad que bien puede depender de Administración o del Comité de Modernización Administrativa. Este departamento será el encargado de incorporar de forma integral y coordinada las acciones de calidad, modificar la forma de pensar del funcionario público, y que propicie que la comunidad se vea favorecida por un Municipio que brinde servicios de calidad, y no solo que se preocupen por aumentar los ingresos, pero alejados por completo de la confianza y de las necesidades de sus habitantes.
- Integrar una comisión edilicia de Modernización Administrativa, el cual tenga por objetivo estudiar, examinar, promover normas y acciones tendientes a mejorar la Administración Municipal. coordinar las acciones de modernización entre los titulares de las dependencias y crear un ambiente de colaboración enfatizando la importancia de llevar a cabo los cambios en la organización, sin perder el objetivo principal, el satisfacer las necesidades del ciudadano en tiempo, costo, cobertura y calidad.
- Se requiere de un programa que integre las siguientes acciones: simplificación administrativa, diagnóstico administrativo, transparencia administrativa, desarrollo administrativo, profesionalización del servidor

público, sistemas de indicadores de gestión, tecnologías administrativas, SGC y calidad gubernamental. Los objetivos del programa deberán medir metas en términos de transparencia, competitividad, calidad, eficiencia, eficaz y beneficio al ciudadano. Crear indicadores de calidad gubernamental para medir el cumplimiento de las metas y someterlos a la mejora continua. Así como la difusión de las acciones de modernización administrativa a la población.

- Promover la elaboración de un Reglamento de modernización administrativa, con lineamientos que rijan a todo el personal involucrado en la ejecución del programa de modernización, así como las sanciones a las cuales se sujetarán si obstaculizan o no desarrollan adecuadamente su función.
- Sancionar y promover la destitución de aquel servidor público que no coopere adecuadamente con la ejecución del programa de modernización administrativa.
- Mantener la estrecha vinculación con la Contraloría Interna y Administración, para que las quejas recibidas respecto a la deficiencia de los servicios públicos involucrados sean canalizados al comité, para que se le otorgue una solución a las ineficiencias detectadas.
- La jefatura de capacitación se deberá coordinar con el comité de modernización administrativa, para la capacitación y profesionalización de los servidores públicos involucrados en acciones de modernización administrativa.
- Crear el departamento de reclutamiento y selección del personal, para contratar personal que cumpla con el perfil del puesto.

- Es necesario incorporar a los ciudadanos en el proceso de modernización del Municipio porque a través del conocimiento de sus necesidades y expectativas se pueden integrar políticas de modernización que además sean públicas, beneficien a los ciudadanos y legitimen el Gobierno, considerando que el ciudadano cada tres años es el que evalúa la gestión municipal.
- Las limitantes son del propio sistema político, al que está sujeto el funcionamiento de la Administración Municipal. No hay una planeación a largo plazo porque los periodos de Gobierno son de tres años y una profesionalización del servidor público. Para eliminar estas limitantes es necesario una reforma administrativa que garantice la permanencia y profesionalización del personal que es productivo, a través de un sistema de administración de recursos humanos y un servicio civil de carrera, ya que los cambios de cuadros políticos y de administración pueden desestabilizar al Municipio, provocando fuertes costos sociales al no brindar continuidad a los programas de gobierno que han sido exitosos.
- En el proceso de modernización administrativa, se requiere la participación ciudadana, para conocer sus necesidades y demandas, para orientar las acciones del gobierno y los cambios en la administración pública con miras a su satisfacción. Promover e impulsar la participación ciudadana, para que el gobierno municipal integre en sus decisiones, la opinión, crítica y propuestas, para enriquecer la deliberación del Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alanís Boyzo, José. “La Nueva Administración Pública. Reflexiones teóricas y metodológicas”, en Revista IAPEM No.38, México, 1998.
2. Arellano David, Cabrero Enrique y del Castillo, Arturo. **Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental.** México, CIDE, 2000.
3. Barrera Zapata, Rolando. **Mejorando la Gestión Pública.** México, IAPEM, 2002.
4. Barry Bozeman. **Gestión Pública y su situación actual.** México, FCE, 1993.
5. Barzelay, Michael. **Atravesando la burocracia.** México, CNCPYAP – FCE, 1999.
6. Bobbio Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Giafranco. **Diccionario de política.** México, siglo XXI, 1995.
7. Bullinger Martín. “La Nueva Administración al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones en Francia y Alemania” en Revista de Administración Pública no.91, México, INAP, 2000.
8. Cabrero Mendoza, Enrique y García Vázquez, Gilberto. **Prácticas municipales exitosas.** México, CIDE, 2001.
9. Cabrero Mendoza, Enrique. **Evolución y cambio en la administración pública: Del administrador al gerente público.** México, INAP, 1992.
10. Crosby, Philip. **Calidad sin lágrimas, el arte de administrar sin problemas.** México, Continental, 1988.
11. Deming Edwards. **Calidad, productividad y competitividad (la salida de la crisis).** Madrid, Díaz de Santos, 1989.
12. Enríquez Mendoza, María Guadalupe y Ramírez Zozaya. “La Gerencia Pública: un campo en formación”, en Revista IAPEM No.37, México, 1998.
13. García López, Jesús. **Procesos de Modernización Administrativa para las administraciones públicas de México (esquemas de aplicación).** Tesis de Maestría en Administración Pública. México, UNAM, 2003
14. Guerrero Orozco, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México.** México, INAP, 1989.

15. Guerrero Orozco, Omar. **Principios de Administración Pública.** Colombia, ESAP, 1997.
16. Guerrero Orozco, Omar. **El Estado en la Era de la Modernización.** México, Plaza y Valdés, 1992.
17. Guía para la evaluación de la satisfacción de los clientes en el ámbito municipal. México, COFEMER – CIDE, 2002.
18. Guía técnica para la integración, ejecución y evaluación del Programa de Simplificación de la Administración Pública Municipal. Toluca, Gobierno del Estado de México, 2000.
19. Henry Nicholas. **Administración Pública, el estado actual de la disciplina.** México, CNCPYAP, 1999.
20. **Informes de Gobierno 1994 a 1996.** México, Municipio de Tlalnepantla de Baz.
21. **Informes de Gobierno de 1997 a 2000.** México, Municipio de Tlalnepantla de Baz.
22. **Informes de Gobierno de 2000 a 2003.** México, Municipio de Tlalnepantla de Baz.
23. Ishikawa Kkaouru. **¿Qué es el control total de la calidad?.** Colombia, Norma, 1986.
24. Jurán, Joseph. **Jurán y el liderazgo para la calidad.** Madrid, Díaz de Santos, 1990.
25. Martínez Chávez, Víctor Manuel. **El diagnóstico administrativo.** México, Trillas, 1995.
26. Martínez Chávez, Víctor Manuel. **Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo de investigación.** México, Plaza y Valdés, 1998.
27. Metodología para establecer un programa de desarrollo administrativo en gobiernos locales. México, SECODAM, 2001.
28. Montes de Oca Huerta, Rocío. **Tesis de Licenciatura: El programa de modernización administrativa en el Estado de México 2002.** México, UAEM, 2002.
29. Munch Galindo, Lourdes. **Mas allá de la excelencia y de la calidad total.** México, Trillas, 1998.

30. Osborne, David y Gaebler, Ted. **Un nuevo modelo de gobierno**. México, Gernica, 1994.
31. OCDE. **Un gobierno alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración pública**. México, OCDE-DDF, 1997.
32. Reynoso y Villafuerte, **Manual Básico para la Administración Pública Municipal**. Toluca, IAPEM, 1996.
33. Sánchez González, José Juan. La calidad en la gestión pública contemporánea en Revista IAPEM No.45, México, IAPEM, 2000.
34. Sánchez González, José Juan. **Administración pública y reforma del Estado en México**. México, INAP, 1998.
35. Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Tomo I, México, Porrúa, 1988.
36. Tamayo y Tamayo, Mario. **El proceso de la investigación científica**. México, Limusa, 1987.
37. Uvalle Berrones, Ricardo. “Administración pública y ciudadanía”, en Revista IAPEM, No.46, México, IAPEM, 2000.
38. Uvalle Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**. México, IAPEM, 1994.
39. Uvalle Berrones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea**. México, IAPEM – UAEM, 1998.

INTERNET

1. www.edomexico.gob.mx/se/tlalniedrag.htm, Gobierno del Estado de México.
2. www.inegi.gob.mx/entidades/español/fedomex.html, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
3. www.cedemun.gob.mx, Centro de Desarrollo Municipal.

GOBIERNO FEDERAL.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2002.
2. Programa nacional de combate a la corrupción para la transparencia y desarrollo administrativo 2001-2006, México, SECODAM, 2001.
3. Programa de modernización de la administración pública 1995 – 2000, México, SECODAM, 1995.

GOBIERNO ESTATAL.

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Toluca, 2002.
2. Plan Estatal de Desarrollo 1999 – 2005, Toluca, Gobierno del Estado de México.
3. Programa General de Modernización de la administración pública y mejoramiento de la atención a la ciudadanía 1999 - 2005, México, Secretaría de Administración – Gobierno del Estado de México, 1999.
4. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, Toluca, Gaceta del Gobierno del Estado de México, 31 de octubre de 2001.
5. Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se readscribe la SCGYSA a la Secretaría de Administración, Toluca, Gaceta del Gobierno del Estado, No.75, 14 de octubre de 2002.

GOBIERNO MUNICIPAL.

1. Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Toluca, 2002.
2. Bando Municipal del Municipio de Tlalnepantla de Baz 2003, Gaceta Municipal de febrero de 2003.
3. Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Tlalnepantla de Baz 2000-2003.
4. Plan municipal de Desarrollo del Municipio de Tlalnepantla de Baz 2000 – 2003.