



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA  
MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN  
TLALNEPANTLA DE BAZ 2000-2006**

**TESIS**

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

**PRESENTA**

**CINTHIA ROCÍO CAMACHO TREJO**

**ASESOR: DR. JUAN MONTES DE OCA MALVÁEZ**

Agosto, 2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Agradecimientos

A mi hermosa familia que guía y cuida de mí.

Gracias Papá por tu cariño, tu recuerdo será la luz que llene mi vida.

Mamá por todo tu esfuerzo, eres el ejemplo de fortaleza. Gracias por darme tu apoyo en todo.

A mis hermanos: Vero, Sonia y Raúl agradecida por su comprensión y su confianza, estoy muy orgullosa de ustedes.

A todos mis amigos por estar conmigo en todo momento, mi gratitud infinita a todos ellos

A mi asesor Dr. Juan Montes de Oca por todos sus conocimientos y consejos. Todo mi agradecimiento por escucharme y por ofrecerme su amistad.

A los profesores: Dr. Antonio Ruezga por lo aprendido en clase y su apoyo en este viaje.

A la Mtra. Catalina Solís, Mtro. Limberg Ramos y al Mtro. José Albino Hernández. Gracias por su colaboración, les brindo mi aprecio, reconocimiento y agradecimiento.

# Índice

|              |   |
|--------------|---|
| Introducción | 6 |
|--------------|---|

## Capítulo 1

### El municipio y la modernización administrativa en México

|   |    |
|---|----|
| 1.1. Administración Pública   | 13 |
| 1.2. Administración Pública Municipal                                   | 16 |
| 1.2.1 El ayuntamiento   | 17 |
| 1.2.2 La organización administrativa municipal                          | 24 |
| 1.3. Reformas del Artículo 115 Constitucional                           | 26 |
| 1.4 Reforma administrativa  | 34 |
| 1.4.1 Principios básicos de la reforma administrativa.                  | 36 |
| 1.4.2 Antecedentes y desarrollo de la reforma Administrativa en México  | 38 |
| 1.4.3 Reforma Administrativa Municipal                                  | 45 |
| 1.5 Modernización administrativa en la Administración Pública Municipal | 45 |
| 1.6 Tipología de la Estructura Pública Municipal.                       | 49 |

**Capítulo 2**  
**Administración pública municipal en Tlalnepantla de Baz Estado de México**  
**2000-2006**

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 2.1   | Reseña histórica e identificación tipológica.              | 54 |
| 2.1.1 | Características importantes de Tlalnepantla de Baz         | 58 |
| 2.2   | Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003                     | 61 |
| 2.2.1 | Principales demandas                                       | 63 |
| 2.3   | Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006                     | 66 |
| 2.3.1 | Objetivos generales del plan                               | 71 |
| 2.3.2 | Prioridades generales del plan                             | 73 |
| 2.4   | Proyectos prioritarios y estrategias de gobierno 2000-2003 | 77 |
| 2.5   | Proyectos prioritarios y estrategias de gobierno 2003-2006 | 80 |

**Capítulo 3**  
**Nuevas tecnologías de gobierno en la administración pública municipal en**  
**Tlalnepantla de Baz**

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 3.1   | Gobernar al Municipio por políticas públicas          | 88  |
| 3.1.1 | Elementos que definen una política pública            | 91  |
| 3.2   | Gestión Pública Municipal                             | 96  |
| 3.2.1 | La calidad de la gestión pública municipal            | 100 |
| 3.2.2 | Retos actuales de gobiernos locales                   | 106 |
| 3.3   | La transformación de la gestión pública contemporánea | 109 |
| 3.3.1 | Estrategias de la gestión pública                     | 113 |

## **Capítulo 4**

### **Evaluación por indicadores**

|  |     |
|--|-----|
| 4.1 Definiciones de evaluación   | 118 |
| 4.2 Tipos de evaluación  | 121 |
| 4.2.1 Formas de evaluación   | 122 |
| 4.2.2 Necesidad de evaluación  | 123 |
| 4.2.3 Lineamientos y criterios para la evaluación de la gestión pública municipal          | 124 |
| 4.3 Innovaciones para mejorar la eficiencia de la administración pública                   | 127 |
| 4.3.1 Niveles de innovación  | 130 |
| 4.4 Tendencias en la modernización de la gestión pública                                   | 131 |
| 4.5 Diseño e implantación del sistema y/o herramientas de evaluación de la gestión pública | 133 |
| 4.5.1 Evaluación de la participación social  | 135 |
| 4.5.2 La evaluación de la innovación   | 136 |
| 4.5.3 Evaluación de la cultura laboral   | 138 |
| 4.6 Evaluación del Desempeño   | 140 |
| 4.7 Evaluación de Resultados   | 146 |
| 4.8 Gobiernos Locales Innovación y Perspectivas  | 149 |
| <br>   |     |
| Conclusiones   | 152 |
| <br>   |     |
| Bibliografía   | 163 |
| <br>   |     |
| Índice de Cuadros  | 170 |
| <br>   |     |
| Anexos   | 171 |

## Introducción

En los últimos años en el escenario internacional se ha presenciado un reacomodo y reconfiguración del orden político, económico-financiero y social, como consecuencia de diversos sucesos que han detonado la incertidumbre en las organizaciones: la caída de los regímenes comunistas, el triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica, el ascenso de los movimientos democráticos y la experiencia de los ajustes estructurales.

Ante estos hechos se define un nuevo perfil del gobierno, ya que al agotarse el modelo de estado interventor, paternalista, promotor del desarrollo económico, se plantea la implementación de un ajuste estructural, para que el mercado sea funcional a través de: una mayor apertura comercial, el saneamiento de las finanzas públicas y la reestructuración del sector paraestatal. Estos factores provocan un cambio en la administración pública, al redefinir un nuevo modelo de funcionalidad para el Estado, definido por algunos autores como Estado mínimo o Estratega, donde la acción pública debe estar orientada sólo a la atención de áreas estratégicas y prioritarias.

Aunado a esto, los procesos de pluralidad democrática indican una redistribución del poder tanto político como económico. Frente a esto la administración pública se ve impactada por lo que se altera su funcionalidad.

Todo esto replantea *la concepción y la funcionalidad del Estado*, impactando como consecuencia en dos elementos que lo integran: el régimen político (sistema político) y el administrativo (administración pública) y sus relaciones con la sociedad.

En el caso de México, lo anterior genera grandes cambios en la administración pública, introduciendo una etapa de gran transformación en el perfil del Estado: un amplio proceso de federalización; cambio de partido en el poder, que intensifica los cambios democratizadores; un vasto proceso de descentralización de recursos, atribuciones y responsabilidades de la federación a los estados y municipios; y por último una mayor

apertura a la participación de grupos organizados de la sociedad. Tomar en cuenta todos estos elementos implica revisar hacia donde se orientará la acción pública.

Todo esto señala la complejidad de la Reforma del Estado, que se requiere con el propósito de readecuar el aparato estatal al mismo tiempo en que se genera una dinámica de participación en la sociedad. Esta es una tarea muy compleja, por lo que a nivel nacional deben sentarse algunas tareas, que en cada uno de los Estados y Municipios de la República Mexicana deberán trabajar en sus propios espacios.

Los Gobiernos Municipales, ante el impacto de los procesos de cambio y transformación del perfil y funcionalidad del Estado que se presentan a nivel nacional e internacional, requieren de una transformación que implica, entre otros aspectos, la modificación de la administración pública municipal.

El municipio es sin duda una de las instancias más añejas de nuestro país. En los últimos años los gobiernos locales han visto incrementado su reconocimiento como instancias de gobierno y como espacios de gestión administrativa.

Los gobiernos municipales juegan un papel muy importante en la consolidación del proceso de descentralización nacional y en la democratización del poder político del Estado, en la capacidad de decisión de las comunidades sobre aspectos locales y en la recreación de la identidad nacional.

Sin embargo, el cúmulo de expectativas es mayor que la capacidad de respuesta actual e inclusive que sus capacidades legales, políticas, técnicas y económicas. Tradicionalmente, se había pensado que los gobiernos disponían de recursos inagotables, capaces de cubrir todas las necesidades, con unidad de acción y de beneficio por sí mismos. Sin embargo, los recursos son cada vez más limitados y las necesidades a cubrir cada vez más amplias y costosas; las acciones del gobierno pueden llegar a ser más caras, generar mayores problemas y tener un impacto negativo mayor que las de los particulares. La organización administrativa de los municipios tiende a mostrar una disfuncionalidad entre las estructuras administrativas y las demandas agravadas por la carencia de recursos financieros, personal no profesionalizado, recursos técnicos y tecnológicos, inexistentes o subutilizados, y la falta de sistemas de información que



permiten incrementar la certeza y confiabilidad de la toma de decisiones e implementación de programas y acciones de gobierno.

De acuerdo con María del Carmen Pardo la modernización del aparato administrativo es la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias. Las administraciones municipales deben modernizarse con base al cumplimiento de: estándares de calidad, instancias y procedimientos de participación ciudadana, evaluación de gestión y satisfacción al usuario.

La administración pública municipal, representa el punto de unión entre dos niveles de política: la política nacional (responsabilidad del gobierno federal) y la política municipal (la acción que orienta la satisfacción de necesidades específicas de una comunidad). Por esto, la actuación de la administración municipal debe integrar y buscar un equilibrio entre aspectos macro y micro, lo cual representa una de las áreas fundamentales en las que debe influir el gobierno municipal.

La administración pública municipal es el área de la gestión pública orientada a la promoción del desarrollo regional, para lo cual debe propiciar un entorno adecuado en el cual se pueda desenvolver la actividad productiva y social de la región. La orientación básica de la administración municipal se dirigirá a cohesionar los intereses de sus diferentes grupos y sectores de actividad a fin de lograr articular un proyecto local que decauce a las demandas de su sociedad, enmarcándolo dentro de las especificidades de la estructura social y económica del estado y del país, encaminando la reforma a inducir una serie de medidas que permitan la implementación de acciones de gobierno con un sentido de eficiencia en el uso de los recursos públicos y eficacia en los resultados que se espera lograr para la acción colectiva de la sociedad.

En la administración pública municipal se ha convertido en un asunto normal el desconocer el desempeño de los programas y proyectos municipales y sobre todo, se ignora el impacto que tales acciones producen sobre la población. Parece esencial, por lo tanto evaluar las políticas municipales, aumentando la eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia de los programas y proyectos. Sólo así será posible satisfacer las necesidades más urgentes de los diversos grupos sociales. Por consiguiente, se

requieren procesos continuos y constantes de juicio sobre decisiones, acciones y resultados.

La tarea de evaluación forma parte del proceso de la planeación estratégica y presupuestaria ya que es una necesidad establecer las prioridades para valorar la asignación de los recursos y su eficaz aprovechamiento.

La necesidad de evaluación surge por la importancia de introducir mayor racionalidad en los ajustes o correcciones en el sector gubernamental, ó el alto costo político que pagan los gobiernos cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en los programas públicos ó por la mayor demanda de transparencia y de responsabilidad por parte de sociedades más democráticas. Evaluación y seguimiento que debe tener la gestión municipal, en aras de brindar un mejor servicio a los ciudadanos.

Durante esta investigación abordaremos al municipio como ente esencial dentro del marco del federalismo; además, conoceremos a Tlalnepantla de Baz así como sus características importantes adentrándonos a conocer los proyectos prioritarios dentro de los planes de desarrollo 2000-2003 y 2003-2006 para así tener una mejor idea de hasta donde los documentos efectivamente se acercan a la acción pública real. Analizando programas y proyectos prioritarios de la administración pública municipal en Tlalnepantla de Baz para identificar sus alcances, resultados y proponer así, nuevas propuestas teórico- metodológicas de mejora continua, tendientes a consolidar el proceso de modernización de una nueva gestión pública que responda a las expectativas de la sociedad.

La presente investigación no sólo se aproximará a describir la evaluación de la gestión pública dentro del proceso de modernización administrativa, sino se tratara de generar propuestas alternativas que fortalezcan el objeto de estudio, por lo que la investigación tiene un carácter metodológico exploratorio y descriptivo; en primera instancia como un estudio exploratorio servirá para aumentar el grado de familiaridad en el marco de la modernización administrativa como de la evaluación de la gestión pública, con la posibilidad de llevar una investigación más completa, por otra parte se considera al método descriptivo ya que permite conocer al detalle sus resultados para proponer acciones de mejora en la gestión pública municipal.

Las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales, por el otro; aumentar su eficacia y responsabilidad que le encomiendan las demandas ciudadanas, en específico la atención a las políticas sociales. Es por ello que la inquietud por estudiar al municipio es por ser la base del federalismo, en la medida que es la instancia que atiende de manera inmediata las necesidades y demandas de la sociedad, pues es esta la que exige del Estado la cristalización del conjunto de condiciones indispensables para desarrollar actividades y garantizar la satisfacción de las necesidades comunes.

En el capítulo 1 se conocerá la reforma administrativa como antecedente de la modernización administrativa en México, desde las reformas al artículo 115 constitucional hasta la tipología de la estructura pública municipal pasando evidentemente por los antecedentes de la reforma administrativa en México y de la modernización administrativa municipal.

En cuanto al capítulo 2 se presenta el contexto en el que se desenvuelve Tlalnepantla de Baz, también conoceremos su historia, de ahí partiremos en un viaje al análisis de planes programas y proyectos y estrategias de gobierno realizados en el periodo 2000-2006.

En el siguiente apartado abordaremos la gestión pública municipal, transformación de retos y estrategias que nos permitirán fortalecer al municipio y dotarlo de técnicas modernas que contribuyan a mejorar la gestión pública municipal.

En el último capítulo presentaremos los mecanismos públicos de evaluación de la gestión pública mediante indicadores de impacto social, cobertura, eficiencia y desempeño. Todo esto de manera que podamos establecer de manera adecuada un sistema de evaluación que fortalezca la gestión de Tlalnepantla de Baz.

La innovación y el cambio, no se definen por sí solos, sino porque el contexto actual demanda perfeccionar los sistemas y establecer nuevos modelos de la función pública, para otorgar mejores y mayores respuestas del gobierno a la sociedad. Evaluando la gestión pública municipal contribuye a estos cambios lo cual contribuiría a la modernización administrativa.

Si la evaluación es una herramienta para el mejoramiento de la gestión pública entonces juega un papel importante dentro de la modernización administrativa.

Si el municipio desarrolla de manera adecuada sus funciones y se acopla a las nuevas exigencias sociales aumentará la calidad de vida de los habitantes, y esto disminuirá de forma importante los problemas sociales de cualquier nivel.

Orientar la gestión hacia los resultados esperados genera una dinámica al interior de la organización que redundará en el mejoramiento del desempeño organizacional. Esto se logra en parte porque la gestión orientada a resultados exige visualizar lo que se espera de la gestión y presupone racionalizar la gestión a partir de la creación de un proceso de planeación y de un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

Como vemos en este caso y en muchos otros, la preocupación fundamental es la de dotar a los gobernantes de los mejores instrumentos, tanto teóricos como prácticos, en la idea de brindar un mayor bienestar a los ciudadanos. Para lograr este propósito, se requiere de la constante evaluación para ir detectando problemas, aspiraciones, tendencias y evolución de la gestión, a fin de corregir los errores y/o plantear nuevas e innovadoras soluciones para elevar la capacidad de gobierno en el ámbito municipal.

La evaluación de los servicios públicos, así como de la obra pública, se presentan como la base para conocer la actuación del gobierno; los servicios públicos son la “cara” del gobierno. El ciudadano en la actualidad –al menos esa es la tendencia–, está más orientado hacia ver sus condiciones de vida mejores en términos de servicios públicos y, en ese sentido, emite su voto.

La innovación y el cambio, no se definen por sí solos, sino porque el contexto actual demanda perfeccionar los sistemas y establecer nuevos modelos de la función pública, para otorgar mejores y mayores respuestas del gobierno a la sociedad. Evaluando la gestión pública municipal contribuye a estos cambios lo cual contribuiría a la modernización administrativa.

Los grandes compromisos ideológicos, o de posturas y planteamientos partidistas, han dejado de funcionar. En su lugar se ha instalado un pragmatismo que exige innovación y modernización de las gestiones públicas y en un marco de creciente deseo de fiscalización y participación de esas gestiones. De aquí la necesidad de que los gobernantes estén cada vez más preparados técnicamente para responder con la mayor eficiencia a los reclamos ciudadanos, esto requiere de estructuras y procesos innovadores y modernos de la gestión pública.

Al cubrir razonablemente estos requisitos, obtendrán gobernabilidad, entiéndase, capacidad de respuesta frente a las demandas ciudadanas y frente al poder.

Sería importante que el actual gobierno publicitara con mayor ahínco sus propósitos, logros así como el proyecto político del grupo gobernante en turno.

# 1. El Municipio y la modernización administrativa en México

## 1.1 Administración Pública

El concepto de Administración Pública se encuentra ligado con el gobierno a pesar de que existe una diferencia marcada entre ambos. Así tenemos que, "... la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública [...]."<sup>1</sup>

Para Omar Guerrero "...la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformado, por ese hecho lo general del Estado [...] en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos".<sup>2</sup>

Una administración que mas allá de cumplir con el objetivo de proporcionar bienes y servicios, se preocupe por que se realice de manera eficaz y eficiente<sup>3</sup>, es por eso que "la nueva administración se hace cargo de la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política."<sup>4</sup> Es así como su objetivo principal se amplía de proporcionar bienes y servicios optimizando los recursos disponibles a que estos han de ser de máxima calidad al menor costo posible para la sociedad.

---

<sup>1</sup> Omar Guerrero, *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. México, Fontamara, 1986, p. 73.

<sup>2</sup> Guerrero, *op. cit.*

<sup>3</sup> En el sector público se considera eficiente el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos... Se califica de eficaces las acciones que alcanzan los objetivos sin hacer ninguna medición sobre los costos en ellos implicados. Myriam Cardozo Brum, *La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones*. Revista de Administración Pública. No. 84, México, 1983, p. 170.

<sup>4</sup> Luis Aguilar Villanueva, *Políticas Públicas*. México, Ed. Colegio Nacional de Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio No. 4. 1990. p. 251.

A la administración pública, le corresponde ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización, dirección y control de su conducta para cumplir con los fines del Estado.

Ligada al marco del derecho, la administración pública se aprecia como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo las ideales, técnicas e institucionales que la conforman. Este cuerpo de proyectos tiene como objeto determinar los derechos y obligaciones de las personas y resolver cualquier tipo de controversia de acuerdo a lo establecido; la administración pública en este ámbito está orientada a crear una cultura política y administrativa respaldada por un gobierno determinado.

Omar Guerrero señala que la administración pública es un sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del poder supremo, mediante la observación de las leyes, por lo que no se concibe una administración pública descentralizada o independiente del poder supremo "... sin administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes sino a lo sumo dar consejos".<sup>5</sup>

La administración pública como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social, a formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad; de tal forma que toda mejora a nivel social comience desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

"La nueva realidad que debe describirse y explicarse es este escenario de fuerzas centrífugas en la acción gubernamental; un escenario de espacios que se definen por la interacción de actores, de variables exógenas que alteran el funcionamiento de las dependencias y las obligan a desarrollar capacidades adaptativas"<sup>6</sup>.

En suma, es posible entender a la administración pública como el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por

---

<sup>5</sup> Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985, p. 153.

<sup>6</sup> Barry Bozeman, *La gestión pública su situación actual*, (Estudio introductorio Enrique Cabrero Mendoza), Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, México. 1998. p. 21.

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.

Omar Guerrero define a la administración pública como “un acto de dirección administrativa del Estado en la sociedad”<sup>7</sup>, es decir, la acción del Estado hacia la sociedad por medio del gobierno<sup>8</sup> con la finalidad de regular la vida social procurando que los servicios públicos sean realizados eficientemente y satisfagan las necesidades de la sociedad oportunamente.

Con base al glosario de términos para el proceso de Planeación en México, editado en 1985 por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, la administración pública en México se define como “el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones del gobierno”<sup>9</sup>.

Wilburg Jiménez Castro define a la administración pública como “la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”<sup>10</sup>.

La administración pública es un sistema fuertemente estructurado según las características del país, del gobernante y del modelo burocrático y los valores dominantes que se piensen seguir. Su compleja organización se relaciona en las estructuras jerárquicas ya establecidas por la estructura y el sistema con base en: la división del

---

<sup>7</sup> Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Fontamara, México, 1986, p. 22.

<sup>8</sup> Entiéndase por gobierno al proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional de Estado, en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil. Omar Guerrero, *Diccionario de política y administración pública*, Ed. Colegio de Licenciados de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980. p. 60.

<sup>9</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). *Glosario para el Proceso de Planeación*. México, Ed. SPP. 1985. p. 31.

<sup>10</sup> Wilburg Jiménez Castro, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, FCE., México, 1975, p. 152.



trabajo, las relaciones formales, el concepto de estabilidad política y la carrera administrativa.

Uno de los objetivos básicos de la administración pública es obtener la mejor u óptima utilización de los recursos disponibles de un organismo y del sistema en general a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes o servicios al menor costo posible es decir, con la más alta eficiencia. Significa por lo tanto que la administración disminuye al máximo el desperdicio de los limitados recursos de que se dispone, permitiendo su aprovechamiento total.

La administración pública, como cualquier disciplina sufre periódicas crisis cuya función es reforzar su estatuto de ciencia, renovar su objeto de estudio y abrir brecha a la innovación traída por nuevos paradigmas.

Baena del Alcázar afirma que “el estudio de la administración pública, titular formal del poder público y elemento del sistema político, es de por sí un estudio político, como lo es también el estudio de su funcionamiento y de la gestión pública que realiza”.<sup>11</sup> Lo que lo lleva a plantear los siguientes argumentos: 1) El carácter interdisciplinario de la Ciencia de la Administración, al que no debe renunciar, pero que no puede llevar a prescindir de una construcción propia y más avanzada; 2) Aunque la pertenencia de nuestra materia a la Ciencia Política es indudable, hay que definir el terreno específico propio de la Ciencia de la Administración y 3) Esta ciencia no puede ni debe quedar en el terreno de la mera especulación sino que debe ofrecer soluciones prácticas a los administradores públicos.

## **1.2 Administración Pública Municipal**

El municipio en México es la institución básica de la vida política nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. Como entidad político-jurídica el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

---

<sup>11</sup>Mariano Baena del Alcázar, *La Ciencia de la Administración Pública en España*, III Congreso del CLAD, [www.clad.org.ve/formana3.html](http://www.clad.org.ve/formana3.html).

**Cuadro 1**  
**Elementos constitutivos del Municipio**

| Elemento   | Descripción   |
|------------|---|
| Población  | Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial del municipio; establecidos en asentamientos humanos de carácter rural o urbano, y que conforman una comunidad con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales. La población da vida y sustento al municipio; es el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local. |
| Territorio | Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos, en donde se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno. Constituye la base material del municipio, es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.  |
| Gobierno   | Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal de manera exclusiva y no existe autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.   |

**Fuente:** Manual Básico para la Administración Pública Municipal. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM), 2003.

La administración municipal es el conjunto de dependencias y entidades paramunicipales que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal<sup>12</sup>.

## **Generalidades de la administración pública municipal**

### **1.2.1 El ayuntamiento**

La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas; así, un Ayuntamiento se entiende como acción y resultados de juntar dos o más individuos para formar un grupo.

El Ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el gobierno y la administración municipal. De acuerdo al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia y no existe autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado. El Ayuntamiento es, por tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

<sup>12</sup> Gustavo Martínez Cabañas, *La Administración estatal y municipal*. INAP, México, 1992. p. 121.

El Ayuntamiento se encuentra reconocido en la Constitución y en la de los estados, así, como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

Como cuerpo de representación popular, el ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo:

- Un presidente, que toma el nombre de Presidente Municipal.
- Regidores, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales.
- Síndico o síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

Estas autoridades durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectas para el periodo inmediato.

El Ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al presidente municipal que ejecute los acuerdos.

### **Integración del ayuntamiento**

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 16, establece que los Ayuntamientos se renovarían cada tres años y se integrarían de la siguiente forma:

- I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;
- II. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;
- III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el

principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

- IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

**Cuadro 2  
Integración del Ayuntamiento**

|   | Presidente | síndicos         | regidores | síndicos                    | regidores |
|---|------------|------------------|-----------|-----------------------------|-----------|
|   | municipal  | Mayoría relativa |           | Representación proporcional |           |
| Más de 1 millón de hab.                 | 1          | 2                | 11        | 1                           | 8         |
| Más de 500 mil y menos de 1 millón hab. | 1          | 2                | 9         | 1                           | 7         |
| Más de 150 mil y menos de 500 mil hab.  | 1          | 1                | 7         |                             | 6         |
| Menos de 150 mil hab.                   | 1          | 1                | 6         |                             | 4         |

**Fuente:** Manual Básico para la Administración Pública Municipal. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM) 2003.

### **Las sesiones de Cabildo**

El cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

Las sesiones de cabildo del Ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas. Son un mecanismo de esencial importancia pues a través de ellas el Ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

### Cuadro 3 Tipos de sesiones de Cabildo

|                |  |
|----------------|--|
| Ordinaria      | Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Las sesiones serán cuando menos una vez cada ocho días.  |
| Extraordinaria | Es aquella que se convoca y realiza con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el presidente municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del Ayuntamiento. |
| Solemne        | Se realiza al instante el Ayuntamiento, para conocer el informe del Presidente Municipal, cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.   |

**Fuente:** Manual Básico para la administración pública municipal. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM) 2003.

Una vez al año el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el Presidente Municipal informe por escrito acerca de la gestión administrativa del cuerpo edilicio, relativos a los diversos ramos de la gestión y aplicación del ejercicio presupuestal; así mismo lo realizado al respecto del plan municipal. Dicho informe se publicará en la Gaceta Municipal.

Otra sesión solemne es la que se realiza cuando comparecen los ciudadanos que, en términos de ley, resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndico o síndicos y regidores.

La sesión tendrá por objeto:

- I) Que los miembros del Ayuntamiento entrante, rindan la protesta en términos de lo dispuesto por el art. 144 de la Constitución Política local (cumplir con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y todas las leyes que de ambas emanen). El presidente municipal electo para el periodo siguiente lo hará ante el representante designado por el ejecutivo del Estado y a su vez, hará de inmediato lo propio con los demás miembros del Ayuntamiento electo.;
- II) Que los habitantes del municipio conozcan los lineamientos generales del plan y programas de trabajo del Ayuntamiento entrante, que será presentado por el Presidente Municipal. (art. 18).

## **Las comisiones del Ayuntamiento**

Las comisiones son delegaciones formadas entre los miembros del Ayuntamiento para la atención de los asuntos municipales mismas que son encabezadas por regidores o síndicos.

Tienen por finalidad coadyuvar en la elaboración del Plan Municipal y en su evaluación; el análisis y propuesta de solución para ciertos asuntos de interés municipal, así como vigilar que se cumplan los acuerdos del Ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

Las comisiones para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del Ayuntamiento pueden:<sup>13</sup>

I.- Celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes.

II.- Llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales, a efecto de que les informen sobre el estado que guardan los asuntos de su competencia. (Art. 68)

El Ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

Los regidores comisionados deberán informarle al presidente municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnarán a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

Las comisiones las determina el Ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorios.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 69, señala como comisiones permanentes;

---

<sup>13</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México. México, Porrúa. 2000. p. 70.

- a) De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el Presidente Municipal;
- b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del Presidente Municipal;
- c) De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno;
- d) De agua, drenaje y alcantarillado;
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros;
- f) De alumbrado público;
- g) De obras públicas y desarrollo urbano;
- h) De fomento agropecuario y forestal;
- i) De parques, jardines y panteones;
- j) De cultura, educación pública, deporte y recreación;
- k) De turismo;
- l) De preservación y restauración del medio ambiente;
- m) De empleo;
- n) De salud pública;
- o) De población;
- p) De revisión y actualización de la reglamentación municipal;
- q) Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo a las necesidades del municipio.

Serán comisiones transitorias, aquellas que se constituyan para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el Ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.<sup>14</sup>

### **Atribuciones de los Ayuntamientos**

Las atribuciones que les corresponde ejercer a los Ayuntamientos están consideradas en el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, algunas de ellas son las siguientes:

---

<sup>14</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México. México, Porrúa. 2000. p. 72.

- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarias para su organización prestación de los servicios públicos y, en general para el cumplimiento de sus atribuciones;
- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes;
- Proponer ante la Legislatura Local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del ejecutivo del Estado;
- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;
- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;
- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;
- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal;
- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;
- Aprobar su presupuesto de egresos;
- Autorizar la contratación de empréstitos;
- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;
- Dotar de servicios públicos a los habitantes de los municipios;
- Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;
- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio; previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;
- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.
- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;



- Organizar y promover la institución cívico que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

### **1.2.2 La organización administrativa municipal**

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe de disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, sí como un eficiente promotor del desarrollo económico.<sup>15</sup>

Para tal efecto, el Presidente Municipal, para ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento y cumplir con lo establecido en la legislación, cuenta con el apoyo de diferentes unidades administrativas, las cuales varían de acuerdo al tamaño y necesidades del Municipio.

La organización municipal es la actividad que realiza el Ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos. Organizar implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el Ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos y determinar cómo deben agruparse las personas y las funciones.

El primer paso es revisar las atribuciones que las leyes otorgan a los Ayuntamientos, para determinar las estructuras obligatorias y las que habrá de crear, considerando: las necesidades de la población a satisfacer los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales disponibles: y el tiempo estimado para cumplir con los objetivos especificados en los programas de trabajo del Ayuntamiento.

Cada una de las áreas que se agreguen a la estructura de organización y el número de personas que la integren, deberán estar debidamente justificadas, cumplir con una función y tener claras responsabilidades; por lo mismo a cada puesto y cada persona se

---

<sup>15</sup> Miguel, Villafuerte y Selene, Reynoso. *Manual Básico de la Administración Pública Municipal*. IAPEM, México. Capítulo 1. 2003. p.30.

le deberá asignar su posición y ámbito de competencia dentro de la estructura de organización del Ayuntamiento.

Si se considera a la administración pública municipal como un sistema dotado de funciones expresadas en leyes y reglamentos y estructurada conforme a tres grandes subsistemas, tendríamos que se les puede dividir en áreas de regulación o normativas; áreas de operación o sustantivas y áreas adjetivas o de apoyo, sea éste técnico o administrativo.

Las áreas de regulación son aquellas que norman y dirigen, señalan las directrices y las políticas, así como las encargadas de las funciones de autoridad y ejecutiva. En el caso de la administración municipal, este grupo comprende al propio Ayuntamiento y la Presidencia Municipal, particular, la jefatura o unidad de comunicación social y prensa; relaciones públicas y algunos órganos de colaboración ciudadana, así como en algunos casos, las unidades de planeación, informática y contraloría interna, entre otras.

Las áreas sustantivas o de operación son todas aquellas cuyas funciones permiten atender toda la gama de actividades que deben realizarse para cumplir los objetivos institucionales de la administración pública municipal. Este es un campo muy vasto de atribuciones, de acuerdo al tamaño e importancia del municipio de que se trata.

La Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería son órganos típicos de cualquier administración, sin importar su tamaño.

El tercer grupo de órganos administrativos lo constituyen las áreas de apoyo, técnico o administrativo que por definición son aquellas cuyas tareas son de dotar a las unidades administrativas de los servicios o recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.

En este rubro se encuentran por lo menos tres grupos de dependencias, en general reunidos en la Oficialía Mayor o su equivalente, cuyo nombre debe reflejar la vocación de sus acciones, es decir, lo administrativo. Las áreas son las de personal o recursos humanos; la de recursos materiales, que engloba las funciones de compras o adquisiciones; almacenes e inventarios.

El restante grupo, se conoce genéricamente como el de Servicios Generales e Intendencia. Aquí se prestan todos los servicios que excluyen al personal, recursos materiales y financieros, como son talleres, vehículos, mantenimiento, correspondencia y archivo, mantenimiento y refacciones del parque vehicular, que son los camiones de basura, equipo de construcción y mantenimiento de obras públicas; patrullas, transportes al servicio de la administración y otros.

En el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal señala en su Art. 86 que “para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servicio público”.

Asimismo, se establece en ésta misma ley que por lo menos se contará con la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal para el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal. (Art. 87)

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, ejercerán las funciones propias de su competencia previstas en la Ley Orgánica Municipal o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los Ayuntamientos. En los reglamentos o acuerdos se establecen las estructuras de organización de las unidades administrativas de los Ayuntamientos, en función de las características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad (Art. 89 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Cabe señalar que las dependencias y entidades de la administración pública municipal deben conducir sus acciones con base en los programas anuales que establezca el Ayuntamiento para el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal.

### **1.3 Reformas del Artículo 115 Constitucional**

En el constituyente de 1917 se legisló sobre el municipio, reservando para ello el artículo 115, en el se considera al municipio como la base de la división territorial de los Estados y de la organización política local. También se fijó, para su administración, el régimen de

elección popular directa de los Ayuntamientos y eliminó la posibilidad de existencia de autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y las autoridades de cada Estado.

El artículo 115 ha sufrido por lo menos ocho reformas. La de 1928 se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales, la de 1933 con la finalidad de establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección inmediata para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos; en 1943 se modificó la fracción correspondiente al periodo de los gobernadores de los estados federados (el periodo paso de 4 años a 6 años de gobierno); en 1947 se reformó para otorgar a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en elecciones municipales; en 1953 se adecuó para otorgar a la ciudadanía a las mujeres; En 1976 se incluyó lo relativo a la regulación municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano; En 1977 se reformó para introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes. Por último en 1983 se reestructuró el artículo 115, dividiéndolo en 10 fracciones, en las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.<sup>16</sup>

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aparecen las principales áreas en las que deben intervenir los gobiernos municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercado y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa financiera.<sup>17</sup>

Las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución efectuadas por el Congreso de la Unión en junio de 1999 incorporan aspectos importantes para la definición del Municipio como posible orden de Estado y de Gobierno y de las competencias del Ayuntamiento.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Felipe Tena Ramírez, *Constitución Mexicana comentada*. México. Porrúa. 1986 pp. 280-281

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Porrúa. 138ª edición. p. 116.

<sup>18</sup> Con motivo de la conmemoración del 478 Aniversario de la Fundación del Primer Ayuntamiento en la América Continental, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) realizó la presentación de su sistema de consulta en disco compacto *Los Municipios de México: Información para el Desarrollo*. Durante el evento la doctora María del Carmen Salinas Sandoval, investigadora del Colegio Mexiquense, A.C., participó con una semblanza histórica del municipio en México.

En la fracción I se establece que *"Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular y directa"*, en lugar de la redacción anterior que decía *administrado*. Como lo hace notar en sus consideraciones el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos del Senado de la República, *"esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental"* y no solamente como una entidad administrativa. El Municipio *"es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población"*.<sup>19</sup>

En sus consideraciones sobre la reforma, el Dictamen de las Comisiones Unidas señala dentro del apartado denominado *"Mejor conceptualización de la capacidad de gobierno del Municipio"* lo siguiente: *"Como se aprecia en el texto propuesto en el primer párrafo de la fracción I se ofrecen dos planteamientos significativos, ya que por un lado se define que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, y no administrado como en el texto vigente. Esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental"*.

En efecto, no es lo mismo decir que el Municipio es *administrado* por el Ayuntamiento a decir que es *gobernado* por el Ayuntamiento. En el primer caso las funciones del Ayuntamiento se limitan a administrar; en el segundo, la función fundamental del Ayuntamiento es gobernar, y gobernar implica también administrar, como ocurre en los órdenes federal y estatal, las cuales tienen un órgano de representación que gobierna (decide, traza estrategias y tácticas, resuelve los conflictos entre los intereses diversos de los grupos sociales, etc) y un aparato administrativo público para ejecutar la acción de gobierno.

En la medida en que el Ayuntamiento tenía señalada explícitamente en la Constitución la sola función de administrar al Municipio, tanto el Gobierno Federal como los gobiernos estatales lo consideraban (lo siguen considerando) como una entidad administrativa desconcentrada del Gobierno Estatal, e incluso del Gobierno Federal. Esta situación se ilustra muy bien con el caso del Ramo 33 del Presupuesto Federal, destinado al combate a la pobreza, a infraestructura social y a educación y salud de la población municipal. Se

---

<sup>19</sup> La autora hace un recorrido general por cada una de las etapas históricas por las que ha transitado el municipio describiendo brevemente las causas que originaron las transformaciones que ha sufrido hasta llegar al actual municipio mexicano.

trata de un fondo federal *administrado* por el Ayuntamiento, bajo los lineamientos y el control federales. El Ayuntamiento es obligado por el Gobierno Federal a formar un órgano paralelo, el Consejo Municipal de Desarrollo Social, que es el que determina las prioridades en la distribución de ese fondo, restándole autoridad al Ayuntamiento electo por la ciudadanía y poniendo en duda la validez del sufragio y del voto del ciudadano. En otras palabras, el Ayuntamiento actúa como "ventanilla" federal.

Existe el reclamo generalizado de los presidentes municipales de que los fondos del Presupuesto Federal asignados al desarrollo municipal, como es el Ramo 33, se conviertan en parte del presupuesto municipal, con el fin de que el Ayuntamiento pueda administrarlos de manera autónoma, pues siendo federales violentan el principio de la autonomía municipal. Por su parte, los gobernadores reclaman que, con base en el principio de la soberanía estatal, esos fondos federales se conviertan en fondos estatales, y que sea el Gobierno Estatal el que determine su distribución a los ayuntamientos.

El cambio de la palabra *administrar* por la palabra *gobernar* viene a desencadenar un debate de profundidad. Al ser un orden de gobierno, como los órdenes federal y estatal, ¿tendrá que considerarse que el Municipio no sólo tiene *autonomía* sino también *soberanía*, como la Federación y los estados? Y al tener soberanía, ¿el Municipio debe también tener facultad *legislativa*, como la Federación y los estados, y no solamente facultad *reglamentaria*? ¿El Ayuntamiento tendrá en los regidores su Poder *Legislativo* y en el presidente municipal a su Poder *Ejecutivo*? En consecuencia, ¿tendrán los regidores que ser electos de manera individual y no por planilla, e independientemente del presidente municipal, como ocurre en los otros órdenes de gobierno con los diputados y el gobernador? ¿Tendrá que modificarse radicalmente la estructura del Ayuntamiento?

¿Tendrán que reformarse en algún momento los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Nacional para incluir al Municipio como orden de gobierno con soberanía? El Artículo 39 dice:

*"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno".* El Artículo 40 señala: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación*

*establecida según los principios establecidos en esta Ley Fundamental."* Y el Artículo 41 afirma: *"El pueblo ejercerá su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"*.

Si la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, ¿es el Municipio el primer orden de la soberanía nacional? Y si el Municipio es soberano, ¿por qué no está incluido en el Artículo 40 como parte de la República, ni se señala en el Artículo 41 que la soberanía municipal se ejerce a través del Ayuntamiento?

Muchas otras preguntas derivan del cambio de la palabra *administrar* por la palabra *gobernar* en la fracción I del Artículo 115. De ninguna manera es un inocente cambio de palabras. Toca la cuestión esencial de la organización de los mexicanos en la República fundada en un pacto entre entidades federativas, donde el Municipio no aparece mencionado. Si ahora el Municipio y su Ayuntamiento reclaman convertirse en un orden de gobierno, ¿habrá llegado el momento de adoptar otra forma de República, que incluya al Municipio, o bien adoptar una forma de organización política que ya no sea la República?, como algunos estudiosos lo han sugerido.

La fracción II también establece la obligación del Ayuntamiento para reglamentar los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares, así como entre los municipios y el Gobierno del estado y entre los propios municipios.

La fracción III, inciso i, segundo párrafo del Artículo 115 Constitucional, reformada y adicionada en junio de 1999, establece asimismo la posibilidad de que municipios de diferentes estados se asocien: *"Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas"*.

Este punto fue el más polémico de la reforma de junio de 1999. El Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y

de Estudios Legislativos del Senado de la República señaló una serie de advertencias sobre la interpretación que pudiera darse en cuanto a la asociación de municipios. Vale la pena copiar textualmente sus argumentos:

Estas Comisiones Unidas coinciden con el objetivo general de esta reforma, que es conceder mejores instrumentos para que los municipios puedan cumplir más eficazmente con las tareas que la propia Constitución les encomienda, en beneficio de la población.

*Sin embargo, ven con preocupación la redacción propuesta por la Colegisladora para lo que sería el párrafo tercero de la fracción III del Artículo 115 Constitucional, ya que tal y como está redactado en la Minuta, pareciera ser que la asociación entre municipios de diferentes estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos, con lo que se cambiaría radicalmente la concepción originaria del Estado Federal, al hacer a los municipios y no a los estados la base de esta organización política.*

El cabal alcance de la modificación al último párrafo de la fracción III del propuesto Artículo 115 es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III.

Consecuentemente no podrá interpretarse de otra forma y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración y mucho menos de gobierno.

Tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios.

La figura de municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del pacto federal, que son los estados de la República.

Las asociaciones de municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por tanto éstas nunca desaparecerán, ni disminuirán, pero tampoco aumentarían por virtud del convenio de asociación.

Ni la asociación ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la Federación y mucho menos con organismos internacionales.



Las funciones asociadas no podrán utilizarse para distintos fines a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son los servicios públicos a la comunidad de su territorio.

La asociación no podrá asumir funciones que la Constitución federal establece como concurrentes con los estados de la República, con la Federación, como son los educativos, los de salud, de protección al medio ambiente, de administración y uso del suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente los relativos a asuntos fiscales.

En suma, la reforma responde al propósito indudable de fortalecer al Municipio en México, pero sin afectar a las entidades del pacto federal en que se funda el Estado mexicano.

Consecuentemente, cabe decir finalmente, que para complementar y acotar en su perfecta dimensión este intento de mejorar la descentralización y el federalismo por la vertiente municipalista, el Congreso de la Unión deberá abocarse enseguida a desarrollar la reforma del Artículo 124 Constitucional, para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las entidades federativas y precisar los principios fundamentales de su soberanía interior y su régimen de relaciones entre el Gobierno Federal y el Gobierno Municipal.

Por ello, las Comisiones Unidas dejan constancia de que es indudable la asertación de que seguirán siendo los estados y no los municipios el eje del pacto federal mexicano.

En el fondo, lo que está en juego es la definición de Federalismo: los estados y no los municipios son el eje del pacto federal mexicano. Es una Federación de estados, no una Federación de municipios. Pero esta interpretación viene, de alguna manera, a cuestionar el estatuto del Municipio como un orden de Estado y de gobierno, que es justamente lo que trata de reafirmar la reforma del Artículo 115 de 1999 al sustituir la frase de la fracción I *"Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento"* por la frase *"Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento"*.

En todo caso, la realidad se ha impuesto. Los municipios reclaman ser un orden de gobierno y exigen el derecho de asociarse con municipios de otros estados, ciertamente contando *"con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas"*. El tema de la asociación de municipios tocó el talón de Aquiles del Federalismo.

Lo importante es que la reforma de junio de 1999 pone sobre la mesa de discusión de manera explícita el tema de si el Municipio es un orden de Estado y el Ayuntamiento un orden de Gobierno, al mismo título que la Federación y los estados.

La fracción IV concede atribuciones que benefician fundamentalmente a los municipios urbanos:

*"Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria".*

La fracción V faculta a los municipios para

*"participar en la formulación de planes de desarrollo regional (...) Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales".*

La obligación del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales es asegurar la participación de los municipios en la elaboración de los proyectos de desarrollo regional podría convertirse en un asunto trascendental, pues pareciera facultar a los ayuntamientos para convertirse en promotores del desarrollo económico y no limitarse a la sola prestación de servicios públicos. Hacer valer esta obligación de la Federación y de los estados será una de las finalidades del movimiento municipalista.

La fracción VII delimita la jerarquía de mando sobre la fuerza pública entre el Ayuntamiento y el gobernador, particularmente en los municipios que son asiento o capital de una entidad federativa:

*"La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente".*

En otras palabras, el gobernador deja de tener el mando permanente de la fuerza pública en el municipio que es la capital del estado.

Los artículos transitorios confirman la orientación de la reforma en beneficio de los municipios urbanos, en particular el Artículo quinto:

*"Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad (...)"*

Se espera así aumentar sustancialmente los ingresos del ayuntamiento derivados del impuesto predial y del impuesto al traslado de dominio de los bienes inmuebles. Para los municipios rurales, en cambio, no se previeron formas para elevar sus ingresos propios en la misma proporción.

En síntesis, la reforma del Artículo 115 Constitucional realizada en junio de 1999 es la expresión de políticas que tienden a beneficiar a los municipios urbanos, marginando a los municipios rurales. Es una reforma cuantitativa, en la medida en que su objetivo principal es aumentar los ingresos propios de los ayuntamientos de municipios urbanos. Soslaya aún los grandes problemas: la ampliación de la brecha entre los municipios urbanos y los municipios rurales, el desequilibrio regional, la creciente ingobernabilidad, el clamor por una relación más equitativa entre la cabecera municipal y las comunidades. Al privilegiar a los municipios urbanos, tiende a intensificar todos estos problemas. Sin embargo, la reforma contribuye al planteamiento cualitativo de reafirmar al Municipio como un orden de Estado y de Gobierno al mismo título que los órdenes Federal y Estatal.

#### **1.4 Reforma administrativa**

La reforma administrativa se enfoca principalmente a la mejora de los procesos administrativos al interior del Estado, lo que conlleva a que se deben hacer cambios significativos en las estructuras administrativas, sistemas, procedimientos, etc., para así poder prestar servicios de calidad los cuales cubran las necesidades de la sociedad.

Hay autores como Koldo Echevarria, quien considera que hay cuatro modelos de reforma administrativa configurados por su identificación ideológica, los clasifica de acuerdo a cuatro componentes básicos de la administración: el servicio civil, las estructuras

administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Estos modelos son: garantista, eficientista, contractualista y servicial.

Para Ben Ross Schneider y Blanca Heredia tres factores dominan el diagnóstico sobre la administración pública; a cada uno de los cuales corresponde un modelo de reforma que atiende los problemas respectivos.

Para estos autores existen tres modelos básicos de reforma administrativa: el de servicio civil, de rendición de cuentas y el gerencial. Teóricamente, varias estrategias de reforma se caracterizan por el predominio de un diagnóstico y un modelo para solucionar los problemas, en la práctica cada modelo combina diversas medidas administrativas.

En México la necesidad por reformar la administración pública surge con los primeros movimientos de emancipación como país independiente. En efecto, los primeros documentos de alcance constitutivo de la nueva nación, “reflejo de ideologías políticas o sociales”, reconocían que “los Estados mudan costumbres” y por consiguiente, procedía la reforma y las mejoras del Gobierno y sus instituciones. Se requería la organización de las corporaciones que “parten entre sí los poderes soberanos” y “ordenar la vasta y complicada máquina del Estado”.<sup>20</sup>

La reforma administrativa se encuentra comprendida dentro del contexto de la reforma del Estado, y es en su agenda donde encuentra viabilidad, efectividad y autenticidad para llevarse a cabo; asimismo, conlleva un redimensionamiento administrativo dentro de las Instituciones de Gobierno, por ello, al hablar de reforma administrativa, hablamos de reforma de la administración pública.

La reforma de la administración pública se configura como un proceso continuo y permanente, generalmente esta expuesta a constantes cambios, dependiendo quien ejerce el poder gubernamental y su filosofía de cambio, raras veces se prolonga de un gobierno a otro, o en su inter es modificada, derivando en otras estrategias de acción y objetivos a perseguir.

---

<sup>20</sup> Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma administrativa en México*. Ponencia presentada en el Seminario Interamericano de Reforma Administrativa. Río de Janeiro, Brasil, Diciembre 1973, INAP, 1973.

Generalmente, la implantación de reformas administrativas versa sobre mejoras en los ámbitos organizacionales de las Instituciones de Gobierno, en la producción de bienes y/o atención de servicios públicos proporcionados por el Estado mediante la administración pública, con el fin de brindarle eficacia y eficiencia a las funciones y fines para las cuales fueron creadas.

En función de lo referido, se desprenden diferentes clasificaciones tipológicas sobre reforma administrativa, según el enfoque y rol que desempeñan los administradores públicos durante el proceso de cambio en su aplicación.

Desde el punto de vista de la Ingeniería de la Calidad y Neoinstitucionalismo, hay Reformas Eficientes y Eficaces. Las reformas eficientes se conciben como al mejoramiento administrativo, sobre un análisis costo-beneficio y economía del gasto, su finalidad por las cuales son creadas, radica en cumplir los objetivos medidas en base a su rendimiento.

Sánchez González retoma a Chanes Nieto para describir cinco clases de reformas administrativas,<sup>21</sup> las cuales en el plano analítico no afectan las que se han descrito, pues varían según el autor y sirven aún más para enriquecer los tipos de Reforma de la Administración Pública.

#### **1.4.1 Principios básicos de la reforma administrativa**

Para empezar se debe distinguir al fenómeno del cambio administrativo, de lo que pueden ser la reforma y la reestructuración o revolución administrativa.

El cambio administrativo ocurre por procesos propios y sin que se generen mayores problemas. La característica principal del cambio administrativo es que éste produce generalmente un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, p. 155. Tomado por el autor de José Chanes Nieto, *Conceptualización y alcance de la reforma administrativa*. Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas. México, INAP, 1975, p. 350.

<sup>22</sup> Alejandro Carrillo Castro, *Reforma Administrativa. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*. México. Miguel Ángel Porrúa. 1980, p.63.

El cambio no es siempre el resultado de una previsión deliberada, en tanto que una reforma sí, requiere una previsión razonada que dé base a la decisión de la autoridad responsable. El cambio administrativo se produce, por lo general, sin grandes fricciones; se ajusta a los intereses existentes, se puede negociar su velocidad, y se renuncia a hacer modificaciones que pudieran encontrar obstáculos de importancia. La reforma se caracteriza por encontrar resistencias que hay que vencer.

Las razones que tienden a generar en una sociedad la conciencia de la necesidad de una reforma administrativa provienen, por lo general, de algunos de los siguientes cuatro supuestos fundamentales:

1. Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado y los objetivos del Gobierno.
2. Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos, que necesariamente conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración, en lo general y en lo particular.
3. Cambios de personas en la dirección del Sector Público, lo cual implica una reinterpretación de los medios de acción y de las estrategias del Estado para el cumplimiento de sus objetivos.
4. Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por la inclusión de variables cuya existencia o, por lo menos, cuya fuerza no se había revelado debido a un análisis incompleto de la situación.<sup>23</sup>

Una reestructuración radical o revolución administrativa, si bien puede ser resultado de la operación de mecanismos de reforma, se diferencia completamente de ésta en que no es permanente, sino que constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos, o sistemas de raíz, pero discontinua en el tiempo. Este tipo de reorganizaciones se hace necesario de tiempo en tiempo para corregir deficiencias o adaptar el sistema a las nuevas políticas de un titular del Ejecutivo, pero no puede pensarse en que sea conveniente llevar a cabo reorganizaciones de este género con demasiada frecuencia, pues ningún programa podría cumplirse adecuadamente en un clima de ausencia de normas o directrices de acción, aceptadas en forma general y para un lapso adecuado de tiempo por el mecanismo estatal.

---

<sup>23</sup> *ibíd.*, p. 64.

La reforma administrativa puede ser denominada micro o macrorreforma;; se define a las microrreformas como aquéllas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, y como macrorreformas a aquéllas que son comunes a partes completas del sector público o a éste a su conjunto.

También desde el punto de vista de los resultados que pretenden alcanzar, se pueden concebir reformas de tipo eficientista o de tipo eficazista. Las primeras son las que solamente intentan el mejoramiento de la eficiencia (relación costo-beneficio) sin que la preocupación básica radique en el logro adecuado o no, de los objetivos sustantivos encomendados al aparato administrativo. Una característica de las reformas eficientistas es que sus objetivos se traducen finalmente en la postulación de “la reforma por la reforma”, lo cual la convierte en un fin en sí misma y no la observa como el medio que es, como un instrumento para la consecución de objetivos ulteriores. Generalmente este tipo de enfoque predomina en las actividades orientadas a la consecución de ganancias o dividendos.

Las reformas eficazistas <sup>24</sup> se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato estatal, tanto individual como colectivamente, puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto de la administración.

Las reformas administrativas pueden llevarse a cabo con un mayor o menor grado de participación, por un lado las reformas autocráticas y por el otro a las reformas anárquicas y sin control.<sup>25</sup>

#### **1.4.2 Antecedentes y desarrollo de la reforma administrativa en México**

En la Administración Pública en México, se han llevado a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y el mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto.

---

<sup>24</sup> Cabrero señala que la eficiencia demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros; mientras que la eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la propia organización. En Enrique Cabrero Mendoza, *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México, 1995, p.19.

<sup>25</sup> Carrillo Castro, *op.cit.* p. 66.

Una revisión de las reorganizaciones administrativas realizadas e intentadas a lo largo de aproximadamente 150 años, revela que casi siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una relación de continuidad entre ellas y, generalmente, no alcanzaron a ser instrumentadas de una manera completa. El principal problema que afrontaron fue, por lo general, la falta de apoyo o la carencia de órganos o mecanismos técnicos permanentemente encargados de estudiar e implementar las medidas propuestas, así como de propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de la formulación y realización de las mismas. Así, muchos intentos se agotaron después de anunciarse su propósito, o carecieron de la continuidad necesaria para que se llevase a cabo lo programado.

Se puede decir que, desde 1821, se contó con las primeras ideas generales al respecto. Al emitirse el primer Reglamento de Gobierno, se estableció que “cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás ministros para proponer reformas generales”. El Oficial Mayor Primero de cada dependencia tenía, a su vez, la obligación de “conocer la eficiencia de cada oficial” para darle a cada uno la ocupación apropiada a sus capacidades. “A partir de entonces, las perturbaciones generales en el contexto político por casi un siglo de luchas sociales y de defensa de la soberanía nacional, permitieron apenas la concretización de unas cuantas medidas de mejoramiento administrativo, que casi siempre consistieron en la búsqueda de economías, a través de reformas financieras”.<sup>26</sup>

Durante el siglo pasado, y en función de la inestabilidad constante y de los frecuentes cambios de gobierno, los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación constitucional o emitiendo una nueva Ley de Secretarías. Por su parte, las reorganizaciones internas de las dependencias se realizaban generalmente por medio del reglamento interno que, en ocasiones, era emitido por los propios titulares o a veces por el Presidente de la República y, en alguna ocasión, por el Congreso.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Véase: Gildardo Campero, *Public Administration Improvement in México*, ponencia presentada al I Seminario Interregional sobre la Administración de los Servicios de Mejoramiento Administrativo. Copenhague, 1970.

<sup>27</sup> Véase: *El Reglamento Interno y el Manual de Organización*, editado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1972, pp. 7-9 y 35-42.



La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir al Estado Mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población. Posiblemente sea la de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo el Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

El Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934, tuvo entre otras atribuciones la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.<sup>28</sup>

De 1928 a 1932 funcionó, dependiendo directamente del titular del Ejecutivo, un Departamento del Presupuesto de la Federación, encargado de “estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos”.<sup>29</sup> Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente, por disposición de las leyes de Secretarías de 1935, 1939 y siguientes, se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia del Sector Público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones en sus subalternos, de acuerdo con ciertos requisitos. En algunas dependencias funcionaron, durante cierto tiempo, las llamadas “comisiones de eficiencia”, encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

En 1943, se constituyó una Comisión Intersecretarial, integrada por los subsecretarios y secretarios generales de todas las dependencias del Sector Central, así como un representante de la Procuraduría General de la República. Entre otras funciones, a esta Comisión se le encargó “formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables,

---

<sup>28</sup> Ley de Secretarías de Estado (D.O. 31-XII-17)

<sup>29</sup> Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación (D.O. 8-VI-28). Aunque sólo fue en el aspecto normativo, pues en la realidad la función permaneció en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos”.<sup>30</sup>

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de Organización y Métodos, para “coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macro organización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas al mejoramiento de la Administración pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran”. El órgano operativo encargado de estas tareas fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa. Si bien esta Dirección realizó varios análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, careció del apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

Al inicio de los años 50 en el Banco de México se creó una de las primeras unidades de análisis administrativo, con características estructurales y técnicas apropiadas para revisar *permanentemente* el ámbito interno de una dependencia.<sup>31</sup>

Pocos cambios se experimentaron desde la década de 1954 a 1964. En este lapso se crearon algunas Unidades de Organización y Métodos, sobre todo en aquellas entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros, pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de diciembre de 1958 y que entró en vigor el 1º. de enero de 1959.

Con base en esta facultad, el 9 de abril de 1965 una vez resuelto el funcionamiento normal de otras áreas encomendadas a dicha dependencia se estableció en su seno la Comisión de Administración Pública. Esta Comisión estuvo inicialmente presidida por el

---

<sup>30</sup> La Comisión se creó, en tiempos de guerra, por un acuerdo interno del 7-IX-1943, que no fue publicado en el *Diario Oficial*. Ver también tomo II, pp. 109 a 114 de esta misma obra.

<sup>31</sup> Con anterioridad se habían realizado intentos poco exitosos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Director Jurídico Consultivo e integrada con los directores de Planeación Sectorial y Regional, de Inversiones Públicas, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos asesores técnicos del Instituto de Administración Pública.<sup>32</sup> En 1967, tras de un sentido que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la Comisión elaboró un diagnóstico, *Informe sobre las Reformas a la Administración Pública*, cuyas recomendaciones fueron presentadas a los secretarios y jefes de departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La comisión estableció un Secretariado Técnico en enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como resultados dedicados a promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos. Como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su Secretariado Técnico, se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones son comunes a todas las dependencias públicas.

Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo de partir de una sola unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica *permanente* que, convencionalmente, se llamaría de “Organización y Métodos” (UOM); estas unidades deberían de encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia; su creación, como unidades de análisis administrativo interno se impulsó en 1965 a 1970. Sin embargo, *la falta de un instrumento* legal que garantizara formalmente su acción como unidades asesoras de cada titular, ocasionó que se les relegara, en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

---

<sup>32</sup> La Comisión de Administración Pública se integró originariamente de la siguiente manera: Presidente de la Comisión: licenciado José López Portillo; Secretario: licenciado Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran: licenciados Emilio Mújica, Julio Rodolfo Moctezuma, Gustavo Martínez Cabañas y Fernando Solana. El 20 de abril se incorporó a sus trabajos el licenciado José Enrique Gama Muñoz. El 5 de octubre entró a formar parte de la Comisión, el licenciado Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966, también se incorporó el licenciado Guillermo Velásquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 el doctor Pedro G. Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, el licenciado Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión, en su calidad de Secretario Técnico y el 21 de mayo del propio año, el licenciado Carlos Tello entró a formar parte de la misma.

La ausencia de participación suficiente y de un apoyo decidido, así como la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridad, obstaculizó también la acción de estas Unidades. Muchas de las medidas de reforma que éstas propusieron, se orientaban a la búsqueda tradicional de “la eficiencia por la eficiencia misma”. Esto se debió, en muy buena medida, a que no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación del organismo al que se hallaban incorporadas ni, mucho menos, al del sector público en su conjunto. Asimismo, se analizaron los métodos de administración y coordinación de algunas funciones en ciertos sectores básicos de la actividad económica y social, como el sector agrícola, pecuario y forestal,<sup>33</sup> el de comercio exterior y otros.

### **1.4.3 Reforma administrativa municipal**

Casi nadie cuestiona la necesidad de fortalecer las instancias locales de gobierno, pocos son los consensos y poca la claridad de propuestas respecto a las estrategias para la reforma municipal. Poco se ha avanzado en el diseño de las estrategias específicas para reformar las capacidades institucionales y administrativas de los municipios mexicanos, será que estamos frente a un desfase en el debate municipal y que sigue prevaleciendo también una visión “generalista” del problema.

Es necesario trascender la visión uniforme del municipio para avanzar a un nivel mayor de especificidad de las propuestas, debido al tratamiento constitucional del ente municipal, se ha privilegiado la concepción del municipio como un ámbito de gobierno con responsabilidades y funciones gubernamentales homogéneas para el conjunto municipal nacional. Sin embargo, es evidente que dicho conjunto es de una alta heterogeneidad y que difícilmente las propuestas de reforma válidas para un municipio rural, lo son para una gran metrópoli. Las propuestas deben partir más de una realidad municipal observada.

¿Cómo armar una agenda estratégica para la reforma administrativa municipal? Es decir, ¿cómo construir una agenda que no se convierta en un largo listado de propuestas

---

<sup>33</sup> Véase: *Metodología y Documentos Finales de las Subcomisiones de Estudio*. No. 1 y 2, y *Recomendaciones de Reforma Administrativa para el Sector Agropecuario*. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie A) Documental, núm. 2. Centro de Documentación, Información e Investigación de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

aisladas, sino en una verdadera estrategia para llevar a cabo las diversas reformas necesarias?

Para ello se requiere hacer referencia a las prioridades, esto se refiere no sólo a las acciones más importantes sino sobre todo a las más urgentes y así estar en condiciones de construir la secuencia factible de una reforma de este tipo, es decir los tiempos del proceso. De igual forma se requiere hacer referencia a los niveles de gobierno responsables de las acciones y a la combinación de diversas instancias para emprender ciertas iniciativas.

Como primer punto para señalar en la agenda de reformas se constituye de dos puntos, uno de carácter interno que implica acciones a llevar a cabo por los propios gobiernos municipales, y otro de carácter externo, el cual depende de acciones que deberán emprender otros niveles de gobierno. Esta discusión es importante porque, una buena parte de las acciones para la reforma pueden emprenderse de inmediato por las administraciones municipales, es en la agenda de reforma administrativa posiblemente en la que mayor capacidad de acción tienen los gobiernos locales y en las que más pronto pueden llevar a cabo programas de reforma.<sup>34</sup>

En cuanto a reformas internas un elemento es la capacitación de los funcionarios municipales ya se trate de reformas en el ámbito normativo o reglamentario, en la introducción de nuevos sistemas administrativos o de planeación o de gestión de servicios, es evidente que este aspecto constituye un factor crítico para avanzar en el desarrollo posterior de las reformas, sin funcionarios que entiendan los contenidos y técnicas jurídicas, administrativas o de planeación, difícilmente se puede pensar en iniciar programas de reforma.

De igual forma se presenta un factor crítico en las reformas externas, que dificulta en el momento actual transitar a otras acciones de reforma administrativa municipal, ya que difícilmente cualquier nueva iniciativa de reforma del artículo 115 tendría un impacto importante, muy probablemente introduciría mayor confusión a la dinámica de relaciones intergubernamentales. Requiere un análisis y debate más amplio, el modificar la

---

<sup>34</sup> Véase: Enrique Cabrero Mendoza, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, p.43.

naturaleza del gobierno municipal, lo cual sería el caso al permitirse llevar a cabo una función legislativa.

A partir de este marco de reformas se podría entonces avanzar en una agenda de reformas estatales sobre periodos de gobierno, sistemas de servicio civil de carrera en el nivel municipal y normas de diferenciación por tipos de municipios. De igual forma se podría avanzar en la creación de mecanismos de apoyo técnico y financiero para los procesos de modernización de la infraestructura administrativa y de producción de servicios municipales.

Cabrero Mendoza refiere que no basta con la voluntad reformadora, se requiere dar con el itinerario más adecuado para las reformas, los cuales si bien son incrementales y poco espectaculares de inicio, permiten sólidos avances para dar los siguientes pasos. Los procesos de cambio administrativo son necesariamente así, no hay reformas mágicas e inmediatas, las reformas son solo aprendizajes, cuyo ritmo depende de la actitud de los que aprenden y de las estructuras que paralelamente se crean para facilitar ese aprendizaje.

La reforma administrativa municipal por tanto deberá ser un proceso de *incrementalismo radical* en el que cada paso constituya un avance sólido, por más pequeño que éste sea.<sup>35</sup>

### **1.5 Modernización administrativa en la Administración Pública Municipal**

La modernización del aparato administrativo es “la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias.”<sup>36</sup>

La modernización de la administración pública ha sido un concepto multivalente. Lo mismo se utiliza referido al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos que a la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir al replanteamiento de los fines esenciales del Estado.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> *ibíd.*, p. 45.

<sup>36</sup> Ma. del Carmen Pardo, *La Modernización administrativa en México*. México, INAP. 1992. p. 11.

<sup>37</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Del Administrador al gerente público*. INAP, México, 1995. p.18

Una versión de la modernización se ha dejado de sentir preferentemente el Estado ha crecido en el Estado, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberación de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, la contracción de la economía pública y la abolición del proyecto de Estado corporativo. En especial, la modernización se ha asociado a la pugna contra el 'tamaño' del Estado, al que se juzga tener dimensiones colosales. Se da por hecho que el Estado no sólo es organizativamente titánico, sino congénitamente ineficiente, es decir, que sus incapacidades obedecen a enfermedades que le son inherentes y que estas incapacidades se han reproducido e incrementado en la medida en que el Estado ha crecido.<sup>38</sup>

Cabrero Mendoza propone diferenciar los niveles de análisis presentes en la modernización de la administración pública:<sup>39</sup>

a) se puede distinguir un primer nivel de análisis de la modernización referido al prerrequisito de la eficiencia.

Desde esta perspectiva la modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, como la maximización de su diferencia, es decir, a insumo constante obtener incrementos en el producto o, a producto constante minimizar el insumo.<sup>40</sup> Esta perspectiva ha sido instituida como el nivel fundamental o prioritario de la administración, más por problemas de crisis fiscal, que por considerarla en sí una solución a largo plazo. En este caso la administración aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional. En este nivel de análisis la modernización se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

---

<sup>38</sup> Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés. 1992. p. 77.

<sup>39</sup> Cabrero Mendoza, *op cit.*, p.19.

<sup>40</sup> Esta concepción prevalece a partir de Hebert Simon, *El comportamiento administrativo* (1947) ed. Aguilar, 1972, España.

A partir de esta visión se sitúa la solución de cambio y modernización en nivel operativo. Las soluciones más comunes planteadas son: el redimensionamiento del aparato, achicamiento; la racionalización de los recursos humanos, técnicos y financieros; y nuevas estructuras administrativas. En este sentido las acciones modernizadoras derivadas se orientan a políticas de recortes o ajustes en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad, evitar iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos, además la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos, se considera el complemento ideal de soluciones a este nivel.

La incorporación de nuevas técnicas es casi siempre irreflexiva y acrítica, se parte del supuesto de que la incorporación de tecnología administrativa que ha mostrado eficiencia en organizaciones privadas o en grandes corporaciones transnacionales deberá dar los mismos beneficios en las organizaciones públicas.

b) Un segundo nivel de análisis se orienta al prerrequisito de la eficacia.

Aquí se considera la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales. El diagnóstico que se podría hacer de la crisis del aparato estatal desde este nivel, tendría dos vertientes: una visión orgánica y una visión mecánica.

La visión orgánica hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración.

Pese a la complejidad de estos procesos y de sus ajustes o soluciones, la realidad de nuestras organizaciones han dominado el escenario los planteamientos normativo-jurídicos (visión mecánica). En ellos se concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos donde se funcionaría estrictamente en términos de una racionalidad legal. A partir de esta visión normativa se tiende a suponer que el “mal organizacional” está en lagunas en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etc. Esta visión que



prevalece en diagnósticos superficiales de la ineficiencia de la administración pública propone como solución un proceso de modernización que induzca cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables.

Al igual que en el nivel de la eficiencia se llega a aceptar la necesidad de modernizarse en función de la eficacia, pero exclusivamente este prerequisite no es suficiente para transformar al aparato en un ente más legítimo, sigue siendo necesaria una visión integral de la modernización.

c) Un tercer nivel de análisis al prerequisite de la legitimidad.

En este nivel se percibe a la modernización como un proceso necesario que reestablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal.

En esta perspectiva, la administración pública es percibida como un aparato que se reproduce a sí mismo, regenerándose en una existencia para sí. El objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de la demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.

Las soluciones propuestas son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase de desarrollo.

Un proceso de modernización de la administración pública debe contemplar necesariamente los tres niveles, si pretende ser una acción de fondo y de alcance. Se requiere por tanto transformarlo hacia un aparato con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer.

## 1.6 Tipología de la estructura pública municipal

Las tipologías municipales representan una valiosa herramienta para el análisis de tan compleja realidad y proporciona una base para la toma de decisiones.

Existen elementos que nos permiten evaluar el tipo de municipio que se va a administrar, lo que también condiciona la estructura de organización.

En este sentido y sólo como una orientación general, es importante considerar algunos elementos, que integran al municipio para diseñar su organización administrativa.

- Las características y tamaño del municipio.
- La identificación y jerarquización de la problemática del municipio.
- Los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros con que cuenta el Ayuntamiento para su integración y operación.
- La definición clara y precisa objetivos generales del programa de gobierno, considerando las facultades, obligaciones y problemática que hay que afrontar.
- La definición de programas operativos.
- La asignación de recursos económicos a los diferentes programas municipales.
- La determinación del tipo de coordinación por parte de las autoridades operativas, con autoridades y dependencias federales y estatales.
- La necesidad de información o reportes periódicos de las actividades desarrolladas por las áreas operativas para la toma de decisiones y evaluación de resultados obtenidos en los programas operativos.
- El establecimiento de funciones de supervisión a las áreas que integran la estructura de organización del Ayuntamiento.<sup>41</sup>

Una clasificación usual divide a los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las características de su desarrollo urbano.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Miguel, Villafuerte y Selene Reynoso, *Manual Básico de la Administración Pública Municipal*. IAPEM, México. Capítulo 1. 2003, p. 36.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.38.

Puede decirse que esta clasificación es la más aceptada tanto en medios académicos como oficiales, sin embargo, los indicadores que se utilizan son frecuentemente ponderados en forma aislada y, en algunos casos, un indicador se toma como factor determinante.

A continuación se presenta la caracterización de los cuatro grandes tipos de municipios.

Es necesario advertir que estos esquemas de organización deben adaptarse a las propias necesidades del municipio de que se trate, porque la tipología es únicamente una guía. En este sentido se establece en la Ley Orgánica Municipal que estos deben ser acordes a las características socioeconómicas del municipio, su capacidad económica y los requerimientos de la comunidad.

Las características principales de cada tipo de municipio son:

### **Municipios rurales**

- a) Tienen una baja densidad de población distribuida en pequeñas comunidades dispersas, además su número de habitantes es reducido y su tasa de crecimiento es pequeña.
- b) La mayoría de los servicios públicos solamente se prestan en la cabecera municipal y en algunas comunidades.
- c) Existe una gran proporción de su población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.
- d) En cuanto a equipamiento, cuentan con instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria, ocasionalmente a nivel técnico. En instalaciones de salud, tienen centros de salud rurales; en relación al comercio y abasto tienen pequeños mercados y algunos tianguis.
- e) Su estructura administrativa es sencilla (dado que las funciones que desempeñan son poco complejas) y se integra básicamente por la Secretaría Municipal, Tesorería, Contraloría Municipal, Dirección de Obras y Servicios Públicos y Comandancia.

## **Municipios semiurbanos**

- a) Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades.
- b) Cuentan con servicios públicos de agua potable, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público en la cabecera municipal y en la mayoría de las localidades.
- c) La PEA se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios.
- d) Cuentan con equipamiento educativo de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica y ocasionalmente bachillerato de cobertura regional. En cuestiones de salud disponen de centros de salud rural dispersos o concentrados, en algunas ocasiones también cuentan con centros de salud urbanos de cobertura local a regional. En cuanto a abasto disponen de mercados medianos y tianguis en las principales localidades.
- e) En lo concerniente a su estructura administrativa, estos municipios observan una complejidad mayor ya que al tener más población, sus demandas y requerimientos también son mayores y por lo tanto, el número de unidades administrativas se incrementa proporcionalmente.

## **Municipios urbanos**

- a) Tienen altas densidades de población distribuida en comunidades grandes, medianas, y pequeñas.
- b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en casi todas las comunidades.
- c) Las actividades económicas a que se dedica la población son la prestación de servicio, la industria mediana o grande y ocasionalmente, agricultura y ganadería.
- d) El equipamiento de que se dispone en materia educativa es de escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades y tecnológicos, con una cobertura regional a estatal. En instalaciones de salud, cuentan con centros de salud urbanos, hospitales generales y de especialidades. En relación a las instalaciones de abasto, cuentan con grandes mercados y tianguis en la cabecera municipal y en las principales localidades.

- e) En función de las características de este tipo de municipios, su estructura administrativa se compone de un número mayor de unidades y las funciones que cada uno de ellos desempeña son más complejas en comparación con los dos tipos de municipios anteriormente tratados.

### **Municipios metropolitanos**

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

## **2. Administración pública municipal en Tlalnepantla de Baz, Estado de México 2000-2006**

En este capítulo revisaremos planes, programas y proyectos de la administración pública municipal en Tlalnepantla de Baz, implementados durante el periodo 2000-2006, para identificar sus alcances, resultados e impacto y proponer así, nuevas propuestas teórico-metodológicas de mejora continua, tendientes a consolidar el proceso de modernización de una nueva gestión pública que responda a las expectativas de la sociedad.

Conocer planes, programas y sus resultados nos ayuda a tener una mejor idea de hasta donde los documentos se acercan a la acción pública real.

Los enfoques de planeación de gran visión y el diseño estratégico de políticas públicas, deberán surgir como una respuesta a la demanda social en los municipios, se deben desarrollar acciones conjuntas entre sociedad y gobierno para generar esfuerzos significativos, y no se trata de la clásica “ayuda” al municipio sustituyéndolo, sino responsabilizando, pero dándole capacidad técnica y administrativa para generar desde sus bases sociales su propia organización operativa funcional.<sup>43</sup>

La planeación estratégica es concebida por el Gobierno Municipal como un acto racional y sistemático de la autoridad, en corresponsabilidad con la ciudadanía, que precisa los objetivos y metas de la gestión pública, partiendo de un ejercicio prospectivo que oriente y brinde certeza a las familias que comparten el territorio municipal.

La importancia de la planeación como instrumento de gobierno no se agota en su carácter técnico puesto que, además, representa un ejercicio de reflexión política que hace posible coordinar voluntades, intereses y acciones en busca concreta de alcanzar el bien común.

---

<sup>43</sup> Juan Montes de Oca Malváez, *Planeación estratégica para la modernización de los servicios públicos municipales en el siglo XXI*, Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 51, enero-abril 2002, p. 127.

Asimismo, la planeación estratégica es una herramienta que proporciona al Gobierno Municipal la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones diferentes, sin perder los puntos esenciales de referencia sobre la misión y grandes fines que se plantearon en el compromiso adquirido por la amplia participación democrática de la ciudadanía.

## 2.1. Reseña histórica de Tlalnepantla de Baz

Tlalnepantla viene del náhuatl, que se compone, de *tlalli*, tierra y de *nepantla*, en medio; y significa: "En medio de la tierra" o "Tierra de En medio". Alude a su antigua ubicación entre las tierras de los otomíes y de los mexicanos.<sup>44</sup>

Se conoce por diversas publicaciones, que esta región fue ocupada por los Toltecas hacia el siglo XI y se marca el siglo XII como el inicio de los primeros cambios significativos en el valle de México, señalando a los Chichimecas como los primeros moradores en tierras de Tlalnepantla, que al decir de los historiadores, eran encabezados por Xolotl, Rey de una tribu que se llegó a asentar en el norte del país; por los rumbos de lo que hoy es el Estado de Jalisco.<sup>45</sup>

En diversos escritos se refieren a los Chichimecas como parte de otras tribus que habitaron la planicie septentrional del país y también que la búsqueda de mejores lugares para vivir, los obligó a peregrinar hacia el centro de México, donde ya habitaban los Toltecas<sup>46</sup>.

Se ignora en realidad cuanto tardaron en llegar a tierras de Tenayuca y lo que sucede es que muchos historiadores no se han puesto de acuerdo en ello. Lo que sí mencionan, es que no saben que paso con los Toltecas que habitaban la zona, aunque suponen por los vestigios y datos históricos, que al enterarse de que llegaban los Chichimecas, quienes eran conocidos por ser terribles guerreros, decidieron huir, abandonando sus tierras. Aunque también se menciona, que los Chichimecas llegaron a Tula, que era el reino de

---

<sup>44</sup> Guillermo Padilla Díaz de León, *Tlalnepantla, Tierra de Enmedio*, H. Ayuntamiento 1982-84 p.6.

<sup>45</sup> Rafael Garduño Garduño, *Compendio Histórico de Tlalnepantla*. México. 1995. p.3.

<sup>46</sup> *Ibidem*

los Toltecas, atacando y destruyendo todo, posesionándose después de las tierras de Tenayuca.<sup>47</sup>

La fundación de Tlalnepantla se considera religiosa debido a que el reino español impulsaba el ordenamiento de que se hicieran monasterios en las nuevas tierras conquistadas.<sup>48</sup>

Los historiadores nos dicen que la construcción del templo terminó por el año de 1582 o sea 63 años después de la conquista, de acuerdo con las inscripciones que aparecen en la sacristía, aunque aparece otra fecha de 1587 también que se puede ver en la puerta lateral de la Catedral.<sup>49</sup>

En 1666, un incendio destruiría gran parte de su belleza arquitectónica y cuentan las historias, que la imagen del Señor de las Misericordias saldría ilesa del fuego, mostrando solo una ampollas, lo que daría, que el hecho fuera considerado milagroso por los habitantes de Tlalnepantla durante muchos años. Hoy en día podemos observar cómo se lleva a cabo una fiesta anual en conmemoración del Señor de las Misericordias, y la Plaza Gustavo Baz se llena de cientos de fieles que acuden a la ceremonia religiosa.<sup>50</sup>

Durante los siglos XVI, XVII y XVIII se generaliza ya el sistema de haciendas, debido a la apropiación y expansión de la propiedad de tierras de algunos españoles.<sup>51</sup>

En Tlalnepantla, de acuerdo a datos históricos, se llegó a dividir en 26 haciendas y 13 ranchos, siendo la mayoría dedicados al cultivo de trigo, maíz, huertas y hortalizas. Algunas de ellas aun se pueden ver, un ejemplo, la de Santa Mónica.<sup>52</sup>

Tlalnepantla como todas las ciudades, ha pagado su precio en la evolución social y cultural, en las artes y en la industria y sufre a través de los años, un cambio morfológico que impide ver a las nuevas generaciones la belleza natural de antaño.

---

<sup>47</sup> *ibíd.*, p. 4.

<sup>48</sup> *ibídem*

<sup>49</sup> *ibíd.*, p. 5.

<sup>50</sup> *ibídem*

<sup>51</sup> *ibíd.*, p. 5.

<sup>52</sup> *ibídem*



En el siglo XIX, durante la época porfirista, al comenzar a darse actividades económicas como el comercio, la industria y los principios de urbanización, Tlalnepantla contaba ya con un Tren Urbano jalado por animales, que prestaba servicio de primera y de segunda clase a los pobladores que deseaban ir hacia Azcapotzalco y a México, este tren, partía todos los días desde el Puente de Vigas lo que hoy es la colonia Puente de Vigas.<sup>53</sup>

Con el tiempo, la región se fue transformando al paso del desarrollo obligado por ser lugar de tránsito continuo. Esto llevó a la construcción de vías férreas para el ferrocarril central primero y después para el ferrocarril nacional. Con este transporte iniciado en el año de 1888, la entrada y salida de insumos, enseres y mercancías diversas, fue mayor y mejor para la capital de México y para el propio Estado.<sup>54</sup>

Tlalnepantla es por decreto del congreso del Estado de México, en el año de 1874, el 31 de agosto, distrito de Comonfort, siendo gobernador del Estado, el Lic. Alberto García, por lo que se nombra: Tlalnepantla de Comonfort.

El 13 de Septiembre de 1948, Tlalnepantla es ascendida al rango de ciudad, siendo gobernador el Lic. Alfredo del Mazo Vélez y por decreto expedido por la XXXVII legislatura local.<sup>55</sup>

Durante el mandato municipal del Lic. Cuauhtémoc Sánchez Barrales, el 17 de Noviembre de 1978 y en sesión extraordinaria del cabildo, se solicita a la XLVII legislatura local, la autorización para denominar la ciudad como Tlalnepantla de Baz y el 23 de diciembre del mismo año se expide el decreto que autoriza el cambio y hoy podemos observar una estatua que se encuentra en la plaza principal que lleva su nombre.<sup>56</sup>

En 1931, el gobernador del Estado Filiberto Gómez, presenta la Ley de Protección a la industria, en la cual Tlalnepantla está incluida, al presentarse una solicitud para ubicar una fábrica de lámina.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> *ibídem*

<sup>54</sup> *Ibíd.* p.7

<sup>55</sup> *ibídem*

<sup>56</sup> *ibíd.*, p.13

<sup>57</sup> *ibídem* p.16.

En 1940, se comienza a manifestar un desarrollo industrial en México y Tlalnepantla no queda fuera del contexto histórico.

En los años siguientes en Tlalnepantla se muestra un desarrollo ganadero e industrial principalmente, y esto se constata con empresas como Herramientas México (Campos Hermanos), IEM, La Favorita y otras, dando paso al nacimiento de diversos fraccionamientos industriales en Puente de Vigas, Barrientos, Zona Centro y varios más.<sup>58</sup>

En la última década, Tlalnepantla logró un amplio desarrollo social, comercial, ganadero e industrial, pero aparejado a este, también asume una gran cantidad de problemas que van desde el comercio ambulante hasta el transporte colectivo, pasando por los más elementales servicios públicos, como mercados, drenaje, abastecimiento de agua potable, basura y otros.<sup>59</sup>

Actualmente Tlalnepantla cuenta con una gran y atractiva infraestructura hotelera, restaurantera y comercial, a pesar de no estar considerada como una ciudad turística, también vemos un crecimiento importante en materia de centros educativos se cuenta con decenas de primarias oficiales y particulares, igualmente secundarias y preparatorias, así como universidades.

Las obras públicas se desarrollan constantemente debido al alto crecimiento poblacional y para satisfacer las necesidades de los habitantes, se crean bibliotecas, centros recreativos y culturales.<sup>60</sup>

Ubicado al noroeste de la Ciudad de México, el Municipio de Tlalnepantla "La tierra de en medio", trasciende en el mapa por su historia y su presente. Definida alguna vez por el célebre dramaturgo Emilio Carballido como ciudad populosa e industrializada, Tlalnepantla es una localidad moderna con enormes centros comerciales e importantes vialidades.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> *ibíd.*

<sup>59</sup> *ibíd.*

<sup>60</sup> *ibídem* p.17.

<sup>61</sup> Guillermo Padilla Díaz de León, *Tlalnepantla, Tierra de Enmedio*, H. Ayuntamiento 1982-84 p.12.

Sin embargo, los vestigios de las épocas prehispánica y colonial permanecen en Tlalnepantla para recordar la historia que el Municipio ha visto transcurrir a lo largo de los siglos. Pirámides, conventos y cascos de haciendas son algunos de los principales sitios turísticos que ofrece la demarcación a los visitantes; sitios que sirven para constatar la transformación del Municipio en el devenir de los años.<sup>62</sup>

El municipio destaca por su desarrollo dentro de los primeros lugares de América Latina, con una población cercana a los 800 mil habitantes<sup>63</sup> y un presupuesto anual que rebasa los mil millones de pesos, la ciudad de Tlalnepantla de Baz cuenta con una infraestructura urbana de casi el 95% y se encuentra asentada la principal industria manufacturera de la región.

En la segunda mitad del siglo XX, debido al crecimiento exponencial de la población del Distrito Federal, se generó un proceso de migración a los municipios aledaños y la consiguiente saturación de municipios como Tlalnepantla y Nezahualcóyotl. Este proceso llevó al municipio a formar parte del sistema de municipios conurbados y, aunado con algunas delegaciones del Distrito Federal, a formar parte de la denominada Zona Metropolitana del Valle de México.<sup>64</sup>

### **2.1.1 Características importantes de Tlalnepantla de Baz**

El Municipio de Tlalnepantla de Baz se encuentra dividido en dos zonas por el Distrito Federal. 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.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> *ibídem*, p.15.

<sup>63</sup> Fuente: *XII Censo General de Población y Vivienda*. Resultados preliminares. INEGI. 2000.

<sup>64</sup> Rafael Garduño Garduño, *Compendio Histórico de Tlalnepantla*. México. 1995. p. 21.

<sup>65</sup> Fuente: *Catastro municipal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI) 1997.

En su ubicación geográfica se puede encontrar su fortaleza económica, su vocación industrial y su diversidad comunitaria. Ese es su marco de referencia y el que establece su nivel de servicios, crecimiento demográfico y perspectivas de una sociedad global.

Tlalnepantla de Baz se compone de 223 localidades las cuales se agrupan en 13 delegaciones. Se pueden clasificar las localidades según su origen en 90 colonias, 68 fraccionamientos, 46 unidades habitacionales y 19 pueblos, haciendo un total de 223 comunidades y 15 zonas industriales.<sup>66</sup>

Tlalnepantla es por su actividad industrial y su participación en la economía, uno de los municipios más importantes en el Estado de México y del país. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 1999), en el año de 1993 el Producto Interno Bruto (PIB) nacional fue de alrededor de 1,155.1 miles de millones de pesos, donde el Estado de México participó con 119.5 mil millones y el municipio de Tlalnepantla con 9.6 mil millones, lo que significa que Tlalnepantla aportó el 0.83% del PIB del país y el 8.06% del PIB del Estado de México.

El Estado de México concentra en pocos municipios, destacando Tlalnepantla de Baz, el PIB de la entidad. Similarmente, en el país son solamente cinco entidades federativas las que generan más de la mitad del Producto Interno Bruto.<sup>67</sup>

El sector industrial es la principal actividad económica del municipio en la medida que participa con el 54% del empleo y genera el 68% del valor agregado municipal. Además concentra el 20.3% de la industria manufacturera del estado de México, superando a municipios con una mayor extensión territorial como Ecatepec de Morelos, Toluca y Nezahualcóyotl.<sup>68</sup>

Su actividad industrial proviene, en su mayoría, de la industria manufacturera que se caracteriza por ser una fuente generadora de empleos. De hecho, 20 de las principales

---

<sup>66</sup> Guillermo Padilla Díaz de León, *Tlalnepantla de Baz, Monografía municipal*. Tlalnepantla de Baz-AMECROM- Instituto Mexiquense de Cultura, 1999, p. 20.

<sup>67</sup> Estas entidades federativas son: Distrito Federal, 25%; Estado de México, 11%; Jalisco y Nuevo León con el 7% cada una de ellas y Veracruz con el 6%. *5º Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, Anexo estadístico, 1999. p.85.

<sup>68</sup> Fuente: [www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fedomex.html](http://www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fedomex.html)

empresas del municipio han generado 17,484 empleos; haciendo la consideración que cinco de las más fuentes contribuyen con un 36%.<sup>69</sup>

Tlalnepantla de Baz tiene una población de 720,755 habitantes,<sup>70</sup> los cuales han observado una tasa de crecimiento demográfico del 0.26%.<sup>71</sup> De esta forma, la participación del municipio en la población total del Estado de México es de 5.5%.

En el municipio, el 6.7% de la población se económicamente activa, es decir, se encuentra en condiciones de trabajar o desarrollar alguna actividad económica.<sup>72</sup> Por su parte, la estructura de la población ocupada observa las siguientes características: 41% en el sector secundario y 51% en el sector terciario.<sup>73</sup>

La actividad comercial de Tlalnepantla de Baz aporta el 23% del PIB municipal. Su importancia radica en ser el vínculo entre el sector productor de bienes y el consumidor final. En la larga cadena que siguen los productos desde su producción hasta el consumo, las ineficiencias en las cadenas de comercialización pueden resultar en verdaderos cuellos de botella para el desarrollo económico, los cuales a su vez originan problemas económicos y sociales.<sup>74</sup>

También resulta un punto de referencia y de tránsito entre el Distrito Federal y el Estado de México. Los efectos que genera consisten en que, por un lado, incrementa el ritmo de actividad económica y, por tanto, como consecuencia de las crisis sexenales que ha vivido el país, resulta ser un poco estratégico para el establecimiento de la economía informal.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> El municipio goza de fortaleza económica puesto que, de acuerdo con la calificación de riesgo crediticio realizada por Standard and Poor's, se encuentra al nivel de municipios como Monterrey. Pedro Hernández Orozco y Antonio Huerta Goldman, *Calificación de la hacienda pública municipal: Tlalnepantla de Baz*. H Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2000. p.44.

<sup>70</sup> Censo General de Población y Vivienda 2000, resultados preliminares, INEGI, 2000.

<sup>71</sup> Perfil estratégico municipal y regional del Estado de México. Gobierno del Estado de México, septiembre 2000.

<sup>72</sup> Perfil sociodemográfico. INEGI, 1995.

<sup>73</sup> *op.cit.*, 1995.

<sup>74</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz *Plan de desarrollo municipal. 2000-2003*, p.35.

<sup>75</sup> Para una reseña de las crisis recurrentes en el país, véase: *El cambio sexenal: un recuento de los últimos 30 años*. Casa de Bolsa BANORTE. Dirección de análisis. 2000.

Actualmente, el municipio cuenta con 10 mercados privados y 16 mercados municipales, habiendo un total de 2,224 locales comerciales; además de 7 “concentraciones comerciales” y 98 tianguis. Esta infraestructura comercial se complementa con cadenas de supermercados, tiendas de convivencia y modernos centros comerciales que se enfocan principalmente a estratos de la población con mayores niveles de ingresos.<sup>76</sup>

El sector turismo se sustenta en los recursos y atractivos históricos y culturales con los que cuenta el municipio, así como en los bienes y servicios que facilitan su aprovechamiento y el esparcimiento, recreación y estancia de los visitantes. De hecho, en México representó en 1998 y 1999 la tercera fuente de ingresos nacionales.<sup>77</sup>

Tlalnepantla de Baz consta de una suficiente infraestructura turística que se compone de 26 hoteles de diferentes categorías y diversos restaurantes, salones, centros comerciales, 2 zonas arqueológicas, con sus respectivos museos; 2 ex haciendas; 11 templos coloniales; 1 catedral y el archivo histórico.<sup>78</sup>

El Municipio presenta actualmente una amplia gama de formas relacionales y funcionales de actividades socioeconómicas, políticas y culturales que determinan la configuración del espacio territorial. En él podemos distinguir un proceso de desarrollo que no siempre es homogéneo. Así, mientras que en algunos sectores podemos encontrar amplias franjas de territorio urbanizado y con una alta actividad económica, en otras se reproducen condiciones de atraso productivo, pobreza y marginación.

El aprovechamiento racional y sustentable de las potencialidades del territorio se debe orientar al bienestar de sus habitantes. Por ello, es necesario conocer las condiciones que guardan las actividades económicas, sociales y culturales del Municipio, mediante un diagnóstico que nos oriente en cuanto sus necesidades y problemáticas, y que identifique la condición de sus asentamientos humanos, los usos del suelo, sus actividades socioeconómicas y el nivel de cobertura de los servicios básicos para la población.

## **2.2 Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003**

---

<sup>76</sup> Dirección de Abasto y Comercio del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2000.

<sup>77</sup> 5º Informe de Gobierno. Presidencia de la República, Anexo Estadístico, 1999.

<sup>78</sup> Padilla Díaz de León, *op.cit.*, p.32.

El Plan de Desarrollo Municipal es el documento rector donde el gobierno de Tlalnepantla sienta los objetivos y alcances de su actuar con la finalidad de satisfacer las demandas ciudadanas. Se deriva de la planeación y prospectiva de corto, mediano y largo plazo. La planeación se inserta en el marco de la democratización y al libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, aún cuando su instrumentación responde a requerimientos técnicos y jurídicos, uno de sus principios rectores es la opinión ciudadana, su voluntad manifiesta y su crítica constante. Con esta vocación, el Plan adquiere la característica de ser un instrumento plenamente consensado para dirigir el cambio social, a través de poner en práctica alternativas de solución a los problemas comunitarios del orden coyuntural y estructural.

Desarrollar un diagnóstico integral tiene como propósito reflejar las características, problemas y atribuciones que permitan dimensionar el funcionamiento de los aspectos territoriales, ambientales, sociales y económicos.

Se divide en tres subsistemas interrelacionados definidos como entornos, que reúnen los factores técnicos y cualitativos que serán la base para la planeación democrática que regirá la actividad de la Administración Pública 2000-2003. Los entornos constituyen subsistemas que interactúan entre sí con la finalidad de ofrecer una visión para diseñar soluciones integrales. Los entornos que se presentan son los siguientes:<sup>79</sup>

- Entorno Territorial –Ambiental
- Entorno Económico
- Entorno Social

En el entorno territorial –ambiental se analizan la ubicación y características geográficas; así como el uso del suelo del municipio. Además, se incorporan las características geológicas, fisiográficas, climáticas e hidrológicas.

Por su parte el entorno económico presenta, entre otras cosas, la vocación y características productivas del municipio con la finalidad de identificar las opciones y oportunidades que se tienen considerando sus externalidades. A partir de ello, ver la participación de los sectores primario, secundario y terciario, y su relación con la

---

<sup>79</sup> *Ibíd.*, p.17.

población económicamente activa para destacar las ventajas comparativas y competitivas del municipio.

Finalmente, en el entorno social, se determina de acuerdo a las necesidades y requerimientos de los servicios públicos y del equipamiento social el impacto y los resultados que reflejan las acciones implementadas por el Gobierno Municipal. Este es, sin lugar a dudas, el entorno más importante por ser el punto de referencia que permite evaluar, financiera y técnicamente, las políticas gubernamentales que integran la agenda de los asuntos públicos.

### **2.2.1 Principales demandas**

Durante la campaña política de Rubén Mendoza se captaron demandas y peticiones formales de la población, que fueron procesadas y sistematizadas para ser agrupadas en cada uno de los ejes rectores que conforman la visión de conjunto que orientará las acciones del Gobierno Municipal (2000-2003).<sup>80</sup>

Asimismo, se llevaron a cabo cinco Foros de Consulta Ciudadana, en los que participaron académicos, investigadores, consultores y profesionistas de múltiples disciplinas, todos ellos especialistas, para tratar los temas que deben integrar la agenda de los asuntos públicos que, además de atender las necesidades específicas de la población también se constituyan en una alternativa de mejora al entorno conurbado y la interrelación metropolitana.

Tlalnepantla al ser un municipio de corte urbano-metropolitano, con una importante vocación de servicios e industrial, presenta rasgos particulares en su problemática, misma que refleja en el propio perfil de las demandas y aspiraciones de su población. Prueba de ello, es que las demandas y peticiones captadas, se observó una tendencia marcada hacia el eje rector Desarrollo Urbano Sustentable.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla. *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*. Tlalnepantla. p.45.

<sup>81</sup> *Ídem*



**Cuadro 4**  
**Clasificación de las demandas prioritarias por eje rector**

| <b>Demandas del eje rector de Desarrollo Urbano Sustentable</b> | <b>Demandas del eje rector de Desarrollo Social</b>                 |
|---|---|
| Reparación de drenaje y trabajos de desazolve                   | Becas para capacitación y empleo                                    |
| Poda y derribo de árboles                                       | Becas escolares, despensas y asesoría jurídica                      |
| Problemas de alumbrado público y energía eléctrica              | Apoyo a grupos vulnerables: discapacitados, infancia y tercera edad |
| Bacheo, repavimentación y pavimentación                         | Apoyo para asistencia médica y salud                                |
| Mejorar el servicio de limpia y recolección de basura           | Acondicionamiento de espacios deportivos y recreativos              |
| Atender y reparar fugas de agua                                 | Acondicionamiento de espacios educativos y culturales               |
| Problemas de escasez de agua                                    | Apoyo a escuelas con equipo de cómputo y mobiliario                 |
| Obras para beneficio de la comunidad                            | Construcción de espacios deportivos y recreativos                   |
| Apoyo para el mejoramiento de viviendas                         | Construcción de espacios educativos y culturales                    |
| Mejoramiento de imagen urbana                                   | Otros   |
| Colocación de topes   | <b>Demandas del eje rector de Seguridad Ciudadana</b>               |
| Requerimientos de malla ciclónica                               | Derechos Humanos  |
| Acciones para combatir la contaminación ambiental               | Protección Civil  |
| Problemas de mercados y vía pública                             | Mejorar e incrementar la seguridad pública                          |
| Políticas adecuadas para otorgar trámites de uso de suelo       | Solucionar problemas de tránsito                                    |
| Problemas de tenencia de la tierra                              | Instalar casetas de vigilancia                                      |
| Apoyos para regularizar el pago de agua                         | Profesionalizar a los cuerpos de seguridad pública                  |
| Otros   | Alarmas vecinales   |

**Fuente:** Plan de Desarrollo Municipal. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Marzo 2001.

Esta situación refleja el interés y reclamo de los habitantes para que el gobierno realice con eficiencia y oportunidad la reparación del drenaje y fugas de agua, acciones de desazolve, reforestación y poda de árboles, trabajos de bacheo, repavimentación y pavimentación, obras para beneficio de la comunidad, mejoras en el servicio de recolección de basura, acciones tendientes a mejorar la imagen e infraestructura urbana, apoyos para dignificar la vivienda y apoyos directos a la infraestructura educativa.

En cuanto al desarrollo social, sobresalen los requerimientos de la población para que se acondicionen adecuadamente los espacios educativos y culturales, apoyar a las escuelas con equipo de cómputo y mobiliario, brindar ayuda a los discapacitados, a la niñez y a las

personas de la tercera edad, construir espacios educativos, culturales, deportivos y recreativos al interior de sus comunidades así como atender y prevenir el problema creciente del consumo de las drogas.

Por su condición de problema estructural, la seguridad ciudadana reúne un reclamo generalizado de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, se plantea enfrentar el problema aceptando que es un factor que requiere de la aplicación de acciones integrales y de mediano plazo. Con esto se espera superar el esquema de las decisiones coyunturales que responden a necesidades inmediatas, pero descuidan atacar los efectos reales que reproducen las conductas delictivas.

Si bien la competencia del Gobierno Municipal se limita a la prevención, es prioritario integrar los esfuerzos de las instituciones encargadas de la procuración de justicia en materia del fuero común y en materia del fuero federal. De nada sirve que la autoridad municipal lleve a cabo estrategias de prevención del delito si los encargados de aplicar la ley siguen sujetos al binomio corrupción-impunidad. Ese es realmente el mayor reclamo ciudadano.

Dentro de este rubro destacan por su frecuencia en el sentir ciudadano, la necesidad de incrementar y mejorar la seguridad pública, solucionar los problemas de tránsito, la instalación de casetas de vigilancia. Asimismo, la realización de acciones en materia de protección civil y el equipamiento del cuerpo de bomberos. La inquietud y reclamo entre los habitantes del municipio es por mejorar la calidad y cobertura de este servicio.

Desde una propuesta integral destacan las peticiones relacionadas con la tendencia a modernizar los procedimientos internos y de atención al público. Esto tiene una petición concreta: hacer más eficiente al gobierno.

El ciudadano común en muchas ocasiones no se cuestiona sobre las grandes orientaciones de la política nacional pero si se encuentra conciente de las deficiencias o aciertos de políticas públicas concretas que le permiten contar con mejores satisfactores. Así la actuación de los ayuntamientos sobre la vida de los gobernados se percibe directamente en la cobertura y calidad de los servicios que presta.

La posición estratégica del municipio obliga a la realización de obras públicas cuyo impacto requiere de la coordinación de acciones con delegaciones y municipios aledaños porque atiende a una realidad local y regional. Asimismo, la población que transita por el municipio incrementa la demanda de bienes y servicios como el agua, alumbrado público, bacheo, pavimentación, balizamiento, barrido manual, el cuidado de áreas verdes, vialidad, seguridad pública y la construcción de infraestructura urbana. De ahí que todos los especialistas del “Foro de Desarrollo Urbano Sustentable” coincidieran en señalar la necesidad de establecer un Plan Metropolitano de Desarrollo.<sup>82</sup>

Es de resaltar que el total de demandas y peticiones expresadas por los ciudadanos durante la campaña político electoral, constituyen la mejor muestra del interés de la sociedad de Tlalnepantla por participar, opinando y expresando puntualmente los problemas que más aquejan a las comunidades en que habitan. Asimismo, la numerosa asistencia a cada uno de los actos y eventos que se realizaron durante la campaña político electoral, son punto de referencia para entender y contextualizar el entusiasmo de la población por participar activamente en los asuntos de interés público.

### **2.3 Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006**

“Al iniciar mi recorrido por las comunidades de Tlalnepantla de Baz en busca del voto ciudadano, tuve la oportunidad de estrechar vínculos, en contacto directo, con todos los sectores y grupos sociales. A consecuencia de ello se estableció un mecanismo permanente de acercamiento a la ciudadanía, que me permitió conocer las necesidades comunitarias en materia de empleo, seguridad pública, servicios públicos, educación, obra pública y equipamiento urbano, así como de atención a grupos vulnerables, de impulso a la cultura, de fomento al deporte, y de reordenamiento del transporte y del comercio en la vía pública”.<sup>83</sup>

El lema del Gobierno Municipal 2003-2006 en Tlalnepantla es impulsar un Gobierno con Visión Humana que realmente trabaje por el bien común, con la premisa de desarrollar más y mejores condiciones de bienestar para las personas y para las familias. El

---

<sup>82</sup> Periódico Reforma. 5 de octubre de 2000.

<sup>83</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, *Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006* p.5.

compromiso es impulsar un Gobierno moderno y eficiente, que cumpla con sus responsabilidades y que obtenga resultados siempre sujetos al escrutinio de la ciudadanía y de la opinión pública.

El Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 presentado, el cual sintetiza las aspiraciones de toda la sociedad y de todas las expresiones políticas locales, en un marco de participación y pluralidad, constituye el primer resultado del Sistema Municipal de Planeación Democrática.

Vivimos un tiempo en el que la improvisación y las decisiones arbitrarias o unilaterales en el quehacer público ya no tienen cabida. Es necesario gobernar con una clara vocación social, es condición indispensable para corresponder a la confianza de la voluntad popular y asegurar la legitimidad en las políticas y acciones públicas. Por ello, es preciso permear la participación social e incorporar las nuevas tendencias en la gestión pública, para responder a los retos y exigencias que enfrentamos todos.

En ese sentido, la planeación estratégica es un acto obligado de visión y de responsabilidad política, el cual constituye una herramienta de interacción entre la ciudadanía y las autoridades, necesaria para la orientación de las acciones de gobierno hacia los fines superiores de bienestar económico, social y cultural de la población.

El Plan de Desarrollo Municipal incorpora las políticas, los programas, los objetivos, las metas y las estrategias para responder a las demandas ciudadanas. Es el resultado de un proceso de participación abierta, el cual incluye propuestas de los diversos sectores del ámbito local, aportaciones de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, órgano consultivo de representación y expresión de la sociedad, de los integrantes del H. Cuerpo Edilicio y de los servidores de la Administración Pública Municipal, así como perspectivas y planteamientos de las diversas fuerzas políticas de Tlalnepantla de Baz, lo que enriquece el contenido y respalda la orientación del que será el instrumento rector de las acciones del Gobierno Municipal.

La ejecución del Plan de Desarrollo Municipal. Estará sujeto a un seguimiento permanente y a evaluaciones periódicas que serán del conocimiento de la sociedad, acorde a un esquema transparente de rendición de cuentas y retroalimentación. En todo momento

será la opinión ciudadana la que marcará el rumbo del desarrollo de Tlalnepantla de Baz.<sup>84</sup>

Con la reciente expedición de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su Reglamento, se inicia un nuevo capítulo en la Planeación del Desarrollo Municipal. Ambos ordenamientos tienen aplicación por primera vez en los Ayuntamientos que entraron en funciones el pasado 18 de agosto de 2000<sup>85</sup> y, sin duda, constituyen una parte fundamental del proceso de maduración de la planeación en el ámbito municipal.

A partir de este nuevo marco jurídico se sientan las bases para el fortalecimiento del Sistema Municipal de Planeación Democrática, ya que se sustituye la planeación tradicional, cuyo carácter era indicativo, por una planeación orientada hacia lo estratégico.

La planeación estratégica se concibe como el proceso en el que se definen objetivos, prioridades generales, programas, estrategias, líneas de acción, metas, responsables, tiempos de ejecución, y donde se prevén y se asignan los recursos, todo ello con base en la realidad social, económica, cultural, demográfica y política actual del Municipio.

En apego a lo dispuesto por el nuevo marco jurídico para la Planeación del Desarrollo Municipal, se ha formulado el Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2003-2006, de acuerdo al esquema metodológico contenido en el Manual para la Planeación del Desarrollo Municipal en el Estado de México. La metodología aplicable contiene aspectos innovadores en el ámbito municipal de la administración pública, los cuales tienden, indudablemente, a consolidar la planeación estratégica municipal. Éstos son:<sup>86</sup>

- Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)
- Diseño y construcción de escenarios municipales
- Formulación de indicadores estratégicos y de gestión
- Seguimiento y evaluación con carácter obligatorio para el Plan
- Dictámenes de reconducción de programas y metas
- Vinculación entre el Plan y el presupuesto por programas.

---

<sup>84</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, *Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006* p.6.

<sup>85</sup> *Ibíd.* p7.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, p.7.

El Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2003-2006, conforme a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, se instituye como el instrumento rector de la planeación en el ámbito local y la base para la orientación de todos los programas, proyectos y acciones de la Administración Pública Municipal durante el presente trienio.

En este contexto, los Presupuestos por Programas Anuales tienen fundamento en el Plan de Desarrollo Municipal y, en tanto instrumentos de ejecución de proyectos, asignan los requerimientos presupuestales para su realización.

El Plan está integrado por 4 apartados y 7 capítulos. En el apartado referente al *Marco Jurídico* se relacionan los principales ordenamientos de carácter federal, estatal y municipal, en materia de planeación del desarrollo. En la división correspondiente a la *Tesis y Proyecto Político*, desarrollada con un enfoque incluyente, se plasman los principios ideológicos que orientarán las acciones públicas durante los próximos tres años. En el apartado *Misión y Visión* se definen las perspectivas y aspiraciones que se han planteado a desarrollar en la gestión del Gobierno Municipal.

El primer capítulo, *Diagnóstico*, presenta la situación actual del Municipio en dos dimensiones, el Sector Interno y el Sector Externo; asimismo, incluye el análisis FODA. El Sector Interno contempla tanto los aspectos de localización como las características del medio físico de la municipalidad, así como la descripción y datos relevantes sobre Seguridad Pública y Procuración de Justicia, Desarrollo Económico y Empleo, Desarrollo Social y Combate a la Pobreza, Desarrollo Urbano Sustentable, Modernización Integral de la Administración Pública y Financiamiento para el Desarrollo, perfiles definidos en la metodología. En el Sector Externo se analiza las variables de vinculación e interdependencia del Municipio en el contexto regional en que se localiza. En el Análisis FODA se desarrolla una matriz en la cual se interrelacionan los aspectos de Fortalezas y Debilidades Internas con las Amenazas y Oportunidades Externas, ejercicio indispensable para orientar con mayor consistencia el desarrollo futuro del Municipio.

El capítulo *Prospectiva* incluye las matrices con los escenarios tendencial, deseable y factible, por cada uno de los perfiles antes mencionados. Cabe señalar que dichos escenarios fueron el objeto de análisis en los talleres de Planeación Municipal, realizados en el seno de los trabajos de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal

(COPLADEMUN) y, por tanto, se vieron enriquecidos con las opiniones y propuestas de sus integrantes.

Aspecto medular del Plan de Desarrollo Municipal lo constituye el capítulo *Estrategia*, en el cual se consignan los objetivos y prioridades generales que orientarán el desarrollo municipal, y donde además se establece la vinculación obligada con los planes de Desarrollo Estatal y Nacional. El capítulo aborda, además, la definición de los programas, así como sus objetivos, estrategias específicas, líneas de acción, indicadores y metas terminales e intermedias. Incluye también la cartera de proyectos de alto impacto, conjunto de obras y acciones relevantes cuya ejecución se ha iniciado en los primeros 100 días de Gobierno o bien se encuentra programada durante el trienio.

En lo que respecta al capítulo *Instrumentación*, se abordan ahí los principales mecanismos institucionales para el proceso de programación y presupuesto municipal y se vinculan con los convenios de coordinación y participación que tendrán aplicación. Son incluidos, también, los ámbitos de competencia de los órganos que intervienen en el proceso de Planeación del Desarrollo Municipal.

El capítulo *Evaluación*, señala los principales mecanismos e instrumentos para llevar a cabo el proceso de valoración de los resultados de Gobierno, entre ellos la institucionalización del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño Gubernamental.

En cuanto a la Estructura Orgánica Administrativa del Gobierno Municipal, ha sido incluido el Organigrama General, correspondiente al Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal, formulado y expedido por la presente administración.

El último capítulo, referente a la Cartografía Temática, está integrado por un conjunto de mapas que se consideran necesarios para el mejor conocimiento de la realidad municipal de Tlalnepantla de Baz.

Como parte integrante del documento, se incluye el directorio del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, de los titulares de las dependencias de la Administración Pública Municipal y de los ciudadanos que conforman la COPLADEMUN.

Es importante destacar que la formulación del presente instrumento ha generado interés de los sectores sociales y de la ciudadanía en general, lo cual resulta estimulante en términos de las expectativas de participación ciudadana en su ejecución, seguimiento y evaluación, con el precepto de que el H. Ayuntamiento, a través del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2003-2006, da respuesta a las necesidades y aspiraciones sociales que coadyuvan a la legitimidad y gobernabilidad.

En virtud de tal pertinencia social, el Plan de Desarrollo Municipal no puede ser uno de carácter rígido. El marco normativo prevé su adecuación conforme a nuevas necesidades y circunstancias especiales, que en su caso deberán ser plenamente justificadas para presentarse a la consideración del H. Ayuntamiento, requisito sin el cual no podrán autorizarse modificaciones a programas y metas; es decir, hay flexibilidad en el Plan, pero no a tal grado que su cumplimiento se vea seriamente amenazado o cancelado por decisiones unilaterales.

El H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz refrenda, de este modo, el compromiso de cumplir con la responsabilidad social que la voluntad popular confirió, en un marco de participación plural que contribuya efectivamente a generar mejores condiciones de vida para los habitantes del Municipio.<sup>87</sup>

### **2.3.1 Objetivos Generales del Plan**

En el marco del Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2003-2006, se propone la consecución de los siguientes objetivos estratégicos:

Sostener y fortalecer la estabilidad política y la paz social, preservando el Estado de Derecho, la integridad territorial y el ejercicio de un gobierno democrático, participativo, plural e incluyente, tendiente al fortalecimiento de la autonomía jurídica, política, administrativa y financiera municipal.

1. Fortalecer los valores y símbolos de identidad municipal, estatal y nacional, la conciencia cívica entre la población, así como la convivencia armónica en todo el territorio municipal.

---

<sup>87</sup> H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, *Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006*. p.10.



2. Ejercer un Gobierno Municipal con Visión Humana que garantice la dignidad de las personas, el impulso del bien común y propicie el desarrollo humano en todos los ámbitos de la vida.
3. Incorporar la demanda y participación ciudadana, bajo un esquema de corresponsabilidad, de cercanía y comunicación entre autoridades y ciudadanos, en el diseño e instrumentación de los programas y políticas públicas.
4. Consolidar la planeación estratégica del desarrollo municipal en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas, proyectos, acciones, con la participación de los actores sociales interesados.
5. Mejorar la seguridad pública municipal, mediante la elevación de la capacidad de respuesta, el mejoramiento de las condiciones de operación de las corporaciones municipales competentes, la capacitación y estimulación de los elementos y el freno de la tendencia ascendente de los índices delictivos, favoreciendo con ello la seguridad de las personas, las empresas y las instituciones.
6. Impulsar el desarrollo social integral en el Municipio, por medio de la ampliación de las oportunidades y acciones en materia de educación, cultura, deporte, salud y servicios sociales, con especial énfasis en las políticas públicas aplicables para la mujer, la juventud y los grupos sociales vulnerables, sobre bases de solidaridad y subsidiariedad que impulsen la organización comunitaria para el desarrollo de proyectos productivos y de mejoramiento del entorno.
7. Generar un desarrollo urbano sustentable; controlar el crecimiento; modernizar la imagen urbana, la infraestructura y el equipamiento; y ampliar la cobertura y calidad de los servicios públicos, en un marco de armonía con el medio ambiente.
8. Impulsar la vocación productiva del Municipio, alentar la captación de las inversiones, simplificar las gestiones empresariales, impulsar la micro, pequeña y mediana empresa, ampliar las oportunidades de empleo, desarrollar las potencialidades turísticas y proyectar el intercambio comercial.
9. Contar con una administración pública moderna, eficiente, ordenada, racional, transparente y de calidad; impulsar la simplificación de trámites y servicios, así como la profesionalización de los servidores públicos, en aras de una mejor respuesta y atención a la ciudadanía.
10. Fortalecer las finanzas públicas; modernizar los sistemas de captación de ingresos e impulsar la cultura del pago ciudadano; mejorar los mecanismos y lineamientos

para el ejercicio y control de los egresos, así como aprovechar al máximo el uso de los recursos provenientes de los convenios de coordinación fiscal.

### **2.3.2 Prioridades Generales del Plan 2003 2006**

Para la atención de los retos y desafíos que enfrenta la administración 2003-2006 en Tlalnepantla de Baz, se definieron las prioridades del desarrollo municipal con base en los siguientes insumos informativos:

- Las demandas ciudadanas expresadas durante la campaña político-electoral.
- Las propuestas de los partidos políticos expuestas en foros y otros eventos de discusión.
- Las peticiones ciudadanas, captadas por la Administración Pública Municipal durante el presente año, mismas que han permitido ahondar en la problemática municipal.
- La información contenida en la fase Diagnóstico del Plan.
- Los escenarios tendencial, deseable y factible en cada uno de los perfiles temáticos de la fase de Prospectiva, los cuales contaron con las consideraciones de los integrantes de la COPLADEMUN, a través de los Talleres de Planeación Municipal.

A continuación se definen las prioridades en orden jerárquico, agrupadas por eje rector:

#### *1. Seguridad Pública y Procuración de Justicia*

- Se ampliará progresivamente el número de elementos de la Policía Preventiva Municipal;
- Se llevará a cabo la depuración periódica de los cuerpos policíacos para garantizar la integridad y ética de sus elementos;
- Se incrementará la cantidad de patrullas para fortalecer la vigilancia en las comunidades, vialidades principales y puntos con alta incidencia delictiva;
- Se diseñarán y aplicarán los operativos tendientes al mejoramiento de la vigilancia y combate a la delincuencia organizada;

- Se fortalecerán las acciones de formación y actualización de los cuerpos de seguridad pública municipal, así como su especialización en el combate frontal a la delincuencia;
- Se modernizarán y ampliarán los equipos y sistemas de información en materia de seguridad pública;
- Se impulsarán las acciones de coordinación metropolitana para la prevención y combate de la delincuencia;
- Se desarrollarán las acciones necesarias para el fortalecimiento de la cultura municipal de Protección Civil; y
- Se ampliará la difusión del respeto a los Derechos Humanos en el territorio municipal.

## *2. Desarrollo Social y Combate a la Pobreza*

- Se diseñarán políticas públicas para impulsar el desarrollo humano integral en el Municipio;
- Se atenderá a la población en condiciones de pobreza, marginación y exclusión social, bajo criterios de solidaridad y subsidiariedad;
- Se impulsará la organización comunitaria para el diseño y ejecución de proyectos productivos, que mejoren el entorno de vida de la población más vulnerable;
- Se ampliará la cobertura de los programas de atención a la infancia, madres jefas de familia, jóvenes, adultos mayores y personas con capacidades diferentes;
- Se incrementarán las oportunidades de igualdad y perspectiva de género;
- Se impulsarán programas para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar y para el desarrollo de la familia;
- Se promoverán acciones, especialmente entre la población juvenil, para combatir las adicciones;
- Se ampliarán las actividades culturales y artísticas, así como la operación de las casas de cultura y bibliotecas;
- Se impulsará el desarrollo de la cultura física y la práctica del deporte; y
- Se mejorará la infraestructura de los diferentes centros educativos, deportivos, culturales y de asistencia social.

### *3. Desarrollo Urbano Sustentable*

- Se propiciará un desarrollo urbano controlado y ordenado;
- Se mejorará la imagen, infraestructura y equipamiento urbano;
- Se ejecutarán las obras públicas de mayor beneficio social;
- Se continuará la modernización de las vialidades intramunicipales y metropolitanas;
- Se promoverá el respeto y el rescate del medio ambiente y de los recursos naturales;
- Se ampliará la cobertura y calidad de los servicios públicos municipales;
- Se ampliará el suministro de agua potable en las comunidades de la zona oriente del Municipio; y
- Se impulsará el mejoramiento de la infraestructura hidráulica y sanitaria municipal.

### *4. Desarrollo Económico y Empleo*

- Se promoverá la atracción de inversiones productivas hacia el territorio municipal;
- Se modernizarán los sistemas y se simplificarán los trámites para la apertura rápida de empresas;
- Se impulsará a micro, pequeña y mediana empresa en el Municipio;
- Se impulsará la expansión y fortalecimiento del mercado interno;
- Se promoverá la generación de fuentes de empleo, mediante el fomento a las inversiones;
- Se buscará que los nuevos empleos generados por las empresas, absorban preferentemente a la fuerza laboral municipal;
- Se impulsará la modernización de los mercados públicos y del rastro municipal;
- Se promoverá el reordenamiento del comercio informal en la vía pública; y
- Se fomentará el desarrollo turístico municipal.

### *5. Modernización Integral de la Administración Pública*

- Se fortalecerá la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas y acciones públicas;
- Se impulsará el Sistema Municipal de Planeación Estratégica;

- Se realizará el seguimiento y evaluación del Plan y del presupuesto por programas;
- Se aplicarán acciones de transparencia y de rendición de cuentas de los servidores públicos;
- Se mejorarán los mecanismos e instrumentos de control de la gestión pública municipal;
- Se llevará a cabo la actualización de los manuales de organización, de procedimientos y de trámites y servicios al público;
- Se implantará el Sistema de Evaluación del Desempeño Gubernamental;
- Se promoverá la profesionalización de los servidores públicos municipales, así como el mejoramiento de la administración y desarrollo de personal;
- Se impulsará el sistema de compras consolidadas en la Administración Pública Municipal;
- Se impulsará la modernización en la administración de los recursos materiales y los servicios generales;
- Se continuará la modernización informática de la Administración Pública Municipal;
- Se establecerá el Sistema Municipal de Información Estadística y Geográfica; y
- Se actualizará y difundirá la reglamentación municipal.

#### *6. Financiamiento para el Desarrollo*

- Se procurará el comportamiento sano y equilibrado de las finanzas públicas municipales;
- Se impulsará la modernización de los sistemas de recaudación de los ingresos propios;
- Se impulsará la cultura del pago de contribuciones fiscales para el fortalecimiento financiero municipal;
- Se cuidará el ejercicio racional, austero y disciplinado de los egresos municipales;
- Se integrará oportunamente la información financiera, presupuestal y contable municipal;
- Se cuidará el endeudamiento del Ayuntamiento;
- Se aprovechará al máximo la utilización de los recursos financieros provenientes de los sistemas Federal y Estatal de Coordinación Fiscal; y

- Se cuidará la observancia y aplicación de la normatividad vigente para el ejercicio de los recursos estatales y federales.

## **2.4 Proyectos prioritarios y estrategias de gobierno 2000-2003**

En el trienio de Rubén Mendoza (2000-2003), el programa más importante fue el de mejora de la eficiencia en la administración, cuyo nombre fue Metodología: Manuales de Organización y Procedimientos<sup>88</sup> con los siguientes objetivos:

### **Manuales de organización**

Establecer y difundir las bases normativas y metodológicas para la elaboración y actualización de manuales de organización entre el personal seleccionado de las diversas unidades administrativas que conforman el Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz, a fin de que permita al personal contar con los elementos básicos necesarios para desarrollar sus propias funciones, estructuras de organización. Todos ellos, elaborados bajo un mismo criterio y metodología, a efecto de regular la normatividad, evitar duplicidad en las funciones, detectar omisiones y, con esto, facilitar la generación de acciones inherentes para la correcta ejecución de las atribuciones encomendadas al personal y el aprovechamiento adecuado de los recursos en beneficio de los ciudadanos del municipio. Los objetivos son:

- Atender la evolución y actualización de la organización, considerando entre otros los incrementos o decrementos en puestos, áreas, cambios de adscripción y/o nomenclatura de las estructuras, compactación de las estructuras por criterios de racionalización, cancelación y fusión de unidades organizacionales, así como cambios de niveles jerárquicos. Ello, con la finalidad de reflejar el nuevo nivel, modificaciones a las atribuciones en cuanto al aumento, disminución.
- Mantener en forma o adecuación a las atribuciones asignadas a las áreas. ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización y normatividad del ayuntamiento, mismas que se consideran.
- Establecer mayor eficacia necesaria para la mejor ejecución del trabajo.
- Eficiencia en la ejecución de las atribuciones y funciones asignadas a las unidades de trabajo para alcanzar los objetivos de la organización y orientar.

---

<sup>88</sup> Ver programas exitosos, en [www.gobiernospan.org.mx/busquedas/programas/verprograma](http://www.gobiernospan.org.mx/busquedas/programas/verprograma).

- Implementar en forma sencilla, directa, los esfuerzos de los empleados.
- Uniforme y autorizada la información que trata de los deberes y responsabilidades de un empleado, así como los reglamentos bajo los cuales tendrá que trabajar y las políticas y prácticas que apoyan el funcionamiento de la organización.

## **Manuales de procedimientos**

Establecer y difundir las bases normativas y metodológicas para la elaboración y actualización de los manuales de procedimientos administrativos entre el personal seleccionado de las diversas unidades administrativas que conforman el Gobierno Municipal, a fin de que permita a estos tener los elementos necesarios para identificar sus propios procedimientos, mismos que serán elaborados bajo un mismo criterio y metodología, a efecto de regular la normatividad y las acciones inherentes en beneficio de los ciudadanos del municipio. En suma, los objetivos son:

- Integrar en forma ordenada, secuencial y detallada las operaciones que efectúan los órganos que intervienen y los formatos a utilizar.
- Establecer formalmente la realización de las actividades del Gobierno Municipal, el marco normativo, métodos, técnicas y prácticas de trabajo que deben seguirse.
- Identificar, para llevar a cabo las actividades definidas asignadas.
- Jerarquizar, preparar y realizar acciones concretas y específicas orientadas a simplificar, establecer, reducir, agilizar y dar transparencia.
- Precisar los procedimientos, servicios y trámites que realizan.
- Responsabilidades y autoridad necesarias para la ejecución, control y evaluación.
- Establecer normas de operación desde las funciones y actividades encomendadas.
- Los procedimientos de las unidades administrativas para regular la ejecución de las actividades inherentes a los mismos.

## **Descripción del programa**

- **Manuales de Organización**

La metodología contiene el marco jurídico, lineamientos generales, bases para elaboración y contenido del manual de organización, fuentes, técnicas y prácticas para el

acopio y análisis de la información, así como formatos a utilizar e instructivo para su construcción.

La metodología integra el ámbito jurídico de aplicación en la que se sustenta la elaboración del manual, su objetivo metodológico, así como los lineamientos generales a que deberán apegarse las áreas administrativas del municipio en la elaboración de sus respectivos manuales de organización, clasificación de manuales administrativos, conceptos de organización y clasificación. La arquitectura del manual, técnicas para su elaboración y para el acopio de información, definición de términos que se utilizan en el contenido, elementos y necesidades que dan motivo de la actualización y el proceso para conformar el manual de organización.

Los manuales detallan la estructura de la organización, señalan los puestos y la relación que existe entre ellos; explica la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la organización, sus gráficas, descripciones de trabajo y cartas de límite de autoridad. Esto es, precisa las responsabilidades y autoridad necesarias para la ejecución, control y evaluación de las funciones y actividades encomendadas.

Dado que son por un periodo de tiempo determinado, se establece que deberán actualizarse, de acuerdo a las necesidades internas del entorno, de servicios a la ciudadanía, los recursos, lineamientos y objetivos vigentes.

- **Manuales de procedimientos**

La metodología establece la necesidad de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos, tanto de la administración interna como de los trámites y servicios al público, con base en los objetivos generales que señala el programa de simplificación administrativa 2000-2003, instituido por el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.

Asimismo, contiene el marco jurídico, lineamientos generales, bases para elaboración y contenido de un procedimiento, normas de operación, técnicas para la elaboración de los procedimientos y diagramas de flujo, formatos a utilizar e instructivo para su construcción;



técnicas y prácticas para el acopio de información, las fuentes, métodos y el análisis de la información.

Establece que los manuales de procedimientos y la metodología deberán actualizarse periódicamente, de acuerdo a las necesidades de operación, trámites y servicios a la ciudadanía, los recursos, lineamientos, normatividad y objetivos vigentes.

## **Resultados del programa**

Los resultados obtenidos con la aplicación del programa “Metodología: manuales de organización y procedimientos” son los siguientes:

1.- Metodologías desarrolladas:

a) Manuales de organización b) Manuales de procedimientos.

2.- Taller de capacitación para la elaboración de los manuales de organización y de procedimientos.

3.- Manuales de organización documentados (14 validados y terminados).

4.- Manuales de procedimientos documentados (10 validados y terminados).

## **2.5 Proyectos prioritarios y estrategias de gobierno 2003-2006**

En la administración de el Lic. Ulises Ramírez destaca como proyectos prioritarios la Seguridad Pública y Procuración de Justicia siendo uno de los objetivos fundamentales de este gobierno, atender de manera responsable, las demandas de los ciudadanos al combate frontal a la delincuencia.

Como estrategia que siguió dicho gobierno fue marcar como prioridad en la agenda de gobierno, la modernización del aparato municipal de seguridad pública, mediante la contratación de nuevos elementos, la depuración de los cuerpos policiacos, el incremento del parque vehicular, el diseño y la implementación de operativos especiales, la actualización de equipos y sistemas de información policial, así como la búsqueda de nuevos mecanismos de coordinación regional y metropolitana para afrontar el problema de la inseguridad.<sup>89</sup> A la par de este proceso de modernización fueron desarrollados diferentes operativos preventivos, los cuales se han perfeccionado conforme el avance en la depuración, equipamiento y capacitación de los cuerpos policiacos municipales.

---

<sup>89</sup> Véase: 1er informe de gobierno. Ulises Ramírez Núñez, H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 2003-2006. p. 21.

El Programa Integral de Seguridad Pública de Tlalnepantla 2003-2006 es el documento rector para definir las líneas de acción en esta materia tan importante.

La primera fase del programa integral de Seguridad Pública constó de un diagnóstico puntual que obligó a modernizar las corporaciones policiales municipales, incrementar el equipamiento, implantar nuevas tecnologías de la información, estudiar los comportamientos delictivos, así como a desarrollar programas y operativos adecuados a las zonas delictivas.<sup>90</sup>

Sistemas de Información Policial: Los esfuerzos para modernizar los procesos de seguridad pública se han redoblado. En el primer año se desarrollaron diferentes sistemas administrativos digitales, con el fin de tener un mejor control del servicio de seguridad pública y tránsito municipal. Los sistemas que actualmente se operan al 100%, son los siguientes:<sup>91</sup>

- Sistema Informático Digital de Control del Parque Vehicular
- Sistema Informático Digital de Control y Actualización de Armamento
- Sistema Informático Digital de Control de Personal Policiaco

Depuración de Cuerpos Policiacos: Reconocer que los cuerpos policiacos no son perfectos, pero si perfectibles es una premisa responsable de acción. Por ello, fueron realizados más de 2 mil 100 exámenes toxicológicos al personal operativo y administrativo de las áreas de seguridad pública y tránsito municipal. Dicha acción se complementó con mil 400 exámenes psicológicos al personal operativo.<sup>92</sup>

Capacitación y formación Policial: En septiembre de 2003 fue reactivado el Centro de Capacitación y Formación Policial (CECAFORP), el cual se erigió como Academia de la Policía de Tlalnepantla con las tareas sustantivas formar, capacitar y adiestrar a los aspirantes, así como reforzar y actualizar las capacidades de los elementos en activo de la policía preventiva y tránsito municipal. Los resultados al respecto son alentadores y han egresado 390 elementos debidamente capacitados, mismos que fueron incorporados a las tareas de seguridad pública municipal.

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p.22.

<sup>91</sup> *ídem*

<sup>92</sup> Se debe reiterar que este tipo de acciones se continuarán realizando de manera permanente, hasta que se cuente con policías profesionales y a la altura de las demandas de los clientes-ciudadanos.

En Julio de 2004 se graduó la 2ª generación de Cadetes de la Academia, con un total de 90 elementos, mismos que se incorporaron a las filas de la corporación para servir y proteger a la comunidad.

Grupo Táctico Especial (GTE). Fue creado el Grupo Táctico Especial, conformado por 30 elementos, quienes fueron sometidos a un estricto proceso de selección para ser capacitados, durante 8 semanas, por instructores expertos avalados por el Ministerio de Defensa de Israel.

La misión del GTE es la prevención del delito en zonas de alto riesgo y el apoyo en operaciones conjuntas con cuerpos de seguridad pública estatales y federales en el combate a los delitos de narcomenudeo y secuestro.<sup>93</sup>

Plan de Actualización para Personal de Tránsito Municipal. Otra de las tareas del CECAFORP es la capacitación del personal de tránsito municipal. En una primera etapa, fue realizada una evaluación teórico-práctica, con la finalidad de identificar las necesidades de capacitación. Este ejercicio orientó los programas hacia las áreas de prevención, protección, auxilio, resguardo y calidad en el servicio. En una segunda etapa, se está implantando un programa dirigido a la actualización y profesionalización de la policía, incidiendo directamente en la motivación de cada elemento.

Programa de Policías en Acción Educativa. Con el objetivo de que los cuerpos policiacos tengan un mayor nivel académico, les fueron otorgadas facilidades de horario y becas a quienes desean incrementar su nivel escolar, por lo que se hace factible la posibilidad de que cursen estudios de bachillerato y nivel superior.

Con el firme propósito de reducir los índices de inseguridad en el municipio y dar respuesta a la demanda ciudadana de combatir la delincuencia, se han consolidado a lo largo del segundo año de gobierno, procesos de modernización y profesionalización en los cuerpos policiales.

Los resultados han sido fructíferos en los últimos 24 meses, gracias a la permanencia de los operativos ordinarios y extraordinarios establecidos por la Dirección General de

---

<sup>93</sup> El H. Ayuntamiento aprobó los recursos necesarios para el personal operativo de seguridad pública cuente con un seguro de vida digno, en caso de perder la vida en el ejercicio de sus funciones, acción justa que además da seguridad a sus familias.

Seguridad Pública de Tlalnepantla, que en coordinación con las diferentes corporaciones policíacas federal y estatal ha logrado obtener una disminución considerable en la incidencia de robo a transportistas, vía pública, casa habitación y vehículos, hasta en un 53, 34, 31 y 14 por ciento, respectivamente.<sup>94</sup>

Desde su primer año de gestión, para lograr un combate efectivo contra la delincuencia aplicó recursos económicos en materia de seguridad, con el fin de crear una mayor confianza en la ciudadanía, por un monto mayor de más de 50 millones de pesos que fueron destinados a la adquisición de 108 unidades terrestres especializadas, equipo antimotín, armamento y la integración de 400 nuevos elementos.

En las últimas semanas se adquirieron 10 vehículos Eco sport 2005, las cuales se equiparon para el servicio de patrullas, de igual manera se compraron 625 uniformes para la policía preventiva y 400 más para los elementos de tránsito municipal; del mismo modo, se les ha otorgado como una prestación adicional al salario de los cuerpos policiales más de 18 mil despensas. También se integró el escuadrón motorizado de Tránsito, mismo que fue equipado con 13 motocicletas Harley Davison.<sup>95</sup>

Asimismo, se vienen operando diversos operativos diurnos, nocturnos y de seguridad al transporte público y de carga, además de diversos programas de educación en prevención del delito y educación vial, que han dado resultados en el combate al delito.

### **Desarrollo urbano sustentable**

Tlalnepantla es muestra de la acción metropolitana con visión humana, es una ciudad de otra ciudad, por lo que las obras y acciones están orientadas hacia las personas, hacia el desarrollo sustentable y hacia el mejoramiento de la infraestructura de servicios y comunicaciones. “Nuestra política está basada en la planeación de desarrollo urbano sustentable, estamos recuperando los espacios públicos para generar mejores condiciones de convivencia social y seguridad pública. Confiamos en que nuestro gobierno se habrá de distinguir por la obra social realizada”.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Véase 2º informe de gobierno. Ulises Ramírez Núñez. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. 2003-2006. p. 12.

<sup>95</sup> *Ídem.*

<sup>96</sup> *Ídem.*

## **Reordenación del centro de Tlalnepantla**

En el marco del Reordenamiento del Comercio en vía pública se logro dejar un precedente al rescatar la imagen histórico-cultural de la zona centro del municipio, dejando libre al tránsito vehicular y peatonal sus principales calles, las cuales se encontraban invadidas por puestos fijos y semifijos y ambulantes, lo que propiciaba delincuencia, drogadicción y prostitución.

## **Obras públicas**

Durante el segundo año, se trabajó en el mejoramiento de vialidades, así como en la implementación de infraestructura y equipamiento urbano, de igual forma se realizaron obras de impacto social, destacando las siguientes: Regularización y administración de mercados, tianguis y centrales de abasto; infraestructura y equipamiento para la educación y la cultura; infraestructura y equipamiento para la cultura física y el deporte; rehabilitación y mantenimiento de áreas urbanas, remodelación y mantenimiento a vialidades con concreto hidráulico; y rehabilitación y equipamiento para la administración y control gubernamental.

## **Modernización integral de la administración pública**

Un “Gobierno con visión humana” asume la necesidad de modernizar integralmente la administración pública, con lo que se siguen los principios de la Nueva Gestión Pública. Estamos seguros que la utilidad y los beneficios que tiene la mejora continua como mecanismo de adecuación a las condiciones de nuestro entorno.<sup>97</sup>

El cumplimiento de compromisos con la sociedad es una norma invariable de la acción gubernamental, con enfoque hacia los resultados concretos y de calidad. La sociedad así lo reclama y con base a la planeación estratégica y la correcta aplicación de los recursos públicos, impulsamos un sano y equilibrado financiamiento de programas y proyectos medibles por medio de la evaluación del desempeño gubernamental y el mejoramiento del control interno.

---

<sup>97</sup> Véase 1er informe de gobierno. Ulises Ramírez Núñez. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 2003-2006. p. 79.

De esta manera se instrumentaron medidas de modernización, innovación y simplificación administrativa, así como de profesionalización de los servidores públicos para facilitar los trámites y servicios a la ciudadanía.

Uno de los soportes de la planeación estratégica municipal lo constituye el *Sistema Municipal de Información Estadística y Geográfica*<sup>98</sup>, el cual promueve el conocimiento de la realidad municipal, apoya la formulación de proyectos, contribuye al diseño de políticas públicas y facilita la toma de decisiones sobre la base de información objetiva y confiable. Como parte de estos trabajos se creó un banco de datos con información estadística sociodemográfica y económica de los ámbitos municipal, estatal y federal.

Entre las acciones de modernización de la gestión pública se han emprendido las tareas de profesionalización de los servidores públicos. Ejemplo de la estrategia implementada, es el establecimiento de las Bases del Servicio Civil de Carrera y el desarrollo en noviembre de 2003 del taller de discusión sobre la viabilidad de la implantación de dicho programa en Tlalnepantla.<sup>99</sup>

Para la instrumentación del Programa del Servicio Civil de Carrera se firmó un convenio de colaboración con el Instituto Universitario José Ortega y Gasset, el cual fue ratificado, en el mes de marzo del 2004, en la Ciudad de Madrid.

En coordinación con el Instituto Universitario José Ortega y Gasset y la supervisión técnica del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) se realizaron los siguientes trabajos: análisis de la organización y del personal público municipal; validación de las descripciones de puestos, y análisis de alternativas para el diseño del modelo de Servicio Civil de Carrera.<sup>100</sup>

En el marco de la elaboración del Código de Cultura Laboral de la Administración Pública se realizó una encuesta sobre valores y actitudes en todos los niveles de la administración. El Código buscará que se asimilen los valores y principios humanistas para fortalecer la infraestructura ética.

---

<sup>98</sup> *Ídem*

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p. 84.

<sup>100</sup> *ibíd.*, p. 85.

En Tlalnepantla “estamos conscientes que la Administración Pública debe operar un proceso de adaptación permanente, debe modernizarse y estar a la altura de las nuevas demandas sociales, por lo cual se debe propiciar un cambio hacia una gestión pública basada en el rendimiento y en los resultados”.<sup>101</sup>

Esta nueva visión sitúa a los funcionarios y empleados públicos como verdaderos protagonistas del cambio. La calidad y la orientación a la ciudadanía han pasado a formar parte de los objetivos primordiales de la modernización administrativa. El ciudadano se ha convertido en el referente de toda actuación, lo que ha propiciado fenómenos de apertura que han llevado a la redefinición de los objetivos de la Administración Pública Municipal 2003-2006.

**Cuadro 5**  
**Comparativo de las principales características de los trienios 2000-2003 y 2003-2006**

| Trienio<br>Características | 2000-2003   | 2003-2006  |
|----------------------------|---|--|
| Eficiencia                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avance en el nivel de incorporación al uso de la tecnología, Internet e intranet.</li> <li>▪ Construcción de acuerdos y gestión para conformación de reformas jurídico-políticas.</li> <li>▪ Con la modernización administrativa, Tlalnepantla cuenta con un sistema para medir el desempeño de todos los que colaboran en el ayuntamiento.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración de ventanilla única</li> <li>▪ Se emprendieron tareas para profesionalizar a los servidores públicos mediante el servicio civil de carrera, esto sólo se quedó en un intento de implementación ya que no hubo mayor trascendencia.</li> </ul> |
| Eficacia                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Saneamiento del Río de los Remedios.</li> <li>▪ Entubamiento y saneamiento del Río San Javier.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejoramiento de la infraestructura y de los servicios públicos ofrecidos por el municipio.</li> </ul>   |
| Atención a demandas        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Con el servicio integral que se creó en este trienio, Tlalnetel 072, el Gobierno Municipal responde a emergencias, quejas y denuncias, reporte de fugas, de agua, inundaciones, fallas en el alumbrado público y a demandas de obras sociales.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se continua contando con la central de emergencias el cual es el medio más importante para atender demandas ciudadanas. Así como la atención vía Internet, y por la oficialía de partes la cual recibía solicitudes por escrito.</li> </ul>               |

<sup>101</sup> Véase 2º informe de gobierno. Ulises Ramírez Núñez. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. 2003-2006. p. 8.

| <b>Trienio</b><br><b>Características</b> | <b>2000-2003</b>  | <b>2003-2006</b>  |
|--|---|---|
| <p>Transparencia</p>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es vista como una cultura y forma de vida a la que debiera sujetarse todos los actores sociales que se desenvuelven en los espacios públicos. Es la etapa al derecho al acceso a la información pública como un derecho específico de los ciudadanos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como primera acción fue llevado a cabo el primer cuestionario <i>Ciudadanos por Municipios Transparentes</i>.</li> <li>▪ Expedición del reglamento municipal de transparencia y acceso a la información pública de Tlalnepantla de Baz.</li> </ul> |
| <p>Desarrollo de ciudadanía</p>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existen los consejos de participación ciudadana, pero se necesita un puente de comunicación ciudadano-ayuntamiento, para promover la participación ciudadana activa y permanentemente en la solución de sus necesidades.</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La participación social juega una función educadora, desarrolla la conciencia cívica. Por tal motivo debe establecer de manera más</li> </ul>  |

**Fuente:** Cuadro realizado con información proporcionada por el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.



### **3. Nuevas tecnologías de gobierno en la administración pública municipal en Tlalnepantla de Baz**

#### **3.1.- Gobernar al Municipio por políticas públicas.**

El estudio de las políticas públicas, tienen mucho que contribuir en la solución de la encrucijada en que se encuentra la administración pública, por una parte, las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales (Estado Mínimo), por el otro; aumentar su eficacia y responsabilidad que le encomiendan las demandas ciudadanas, en específico la atención a las políticas sociales. Es decir, se parte de la premisa que un Estado mínimo es un imperativo en nuestros tiempos (entendiéndose a éste como poco interventor en la economía), el cual debe de ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza, es decir, los Estados históricamente han asumido el papel de responsables del desarrollo, las nuevas tendencias apuntalan a una rectoría o direccionalidad del mismo, más que a una responsabilidad del propio desarrollo, ya que éste es generado a través del sector productivo.<sup>102</sup> Precisamente, la funcionalidad del Estado es lo que está en debate en este primer punto. En otras palabras, el carácter estructural-funcionalista permite determinar el llamado perfil del Estado en su actividad administrativa.

El carácter adjetivo de la administración pública en cuanto a: eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo, estos valores son compartidos ampliamente por la cultura occidental, permitiendo darle validez y sustento ideológico al liberalismo económico. Muchas de estas categorías fueron terreno de la administración privada, sin embargo, éstas pasan a ser parte integral de las gestiones públicas, es el estudio de estas que tienen mucho que contribuir en la solución de esta encrucijada, ya que éstas son por definición dinámicas.

---

<sup>102</sup> Daniel Bell, *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*, Alianza Editorial- CONACULTA, México. 1990.  
Claus Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, México.1990.

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar las políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneo y global, así como los estilos de gobierno secreto, excluyente y clientelares, están condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.

Los viejos patrones de gobierno tendían a equiparar y a uniformar los problemas, todo solía ser cuestión de desarrollo, de explotación, de dependencia, de atraso y pobreza y tendían a homologar las políticas que se diseñaban para resolverlos, todo era intervención gubernamental a través de nacionalizaciones masivas asignaciones de recursos, regulaciones. Hoy, en cambio, se ha afianzado la idea político-administrativa de que los problemas públicos (“sociales”, “nacionales”, como es costumbre llamarlos) difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y, por tanto, que las políticas para su tratamiento y atención deben ser también específicas en sus instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempos. Un patrón de política uniforme, indiferenciado, genérico, se condena al fracaso administrativo y político. Esta actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto, “con los pies en la tierra”, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis de política pública.

Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes.<sup>103</sup>

Cabe señalar que la complejidad al interior de la organización, únicamente se localiza entre los funcionarios, coordinadores y operativos. Cabrero<sup>104</sup> señala que es muy importante distinguir el origen y las formas en las que se da el cambio organizacional en dichos niveles. Una de las formas de gestión que mayor auge ha ocupado en los últimos años en México es el denominado uso de las políticas públicas. Las políticas públicas son la ciencia más acabada de la ciencia política y de los enfoques de la administración pública. Es el puente entre el eterno divorcio de la ciencia política y la administración

---

<sup>103</sup> Luis Aguilar Villanueva, *Política Pública y gobierno del Estado*, en La revista del Colegio, Año II, No. 4 Octubre de 1990, pp.233-255.

<sup>104</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México. 1995.

pública. El uso de las políticas públicas permite coordinar el trabajo entre los tres niveles de funcionarios gubernamentales. Es decir, los operativos, los coordinadores y los estrategas.

Por otra parte, el uso de las políticas públicas permite minimizar la problemática existente dentro de las propias organizaciones además de que permite definir cuál es su origen, su instrumentación, su control y eventual evaluación. En la gestión pública las formas y usos de la política pública varían de acuerdo a la dinámica interna de la organización, tanto como al medio ambiente. Tal vez sea interesante señalar, la necesidad de identificar qué instrumentos utiliza el gobierno al momento de implementar una política pública. Peters,<sup>105</sup> señala que uno de los vacíos existentes en el estudio de la política pública es precisamente la identificación de los instrumentos del gobierno. Su estudio podría identificar los mecanismos de respuesta que cuentan los gobiernos ante determinadas situaciones.

La creación de políticas públicas se puede conceptualizar como un proceso cíclico que incluye las siguientes etapas:<sup>106</sup> El proceso comienza con la generación de una idea para resolver un problema que afecta al bien común; sigue con la discusión de esta idea en un contexto político hasta que se define como proyecto de acción; la siguiente etapa consiste en asignar responsabilidades a organismos particulares para que pongan en práctica estos proyectos, logrando así los efectos deseados; y finalmente la etapa final consiste en la evaluación (consciente o inconsciente) del grado y dirección de los efectos, la cual se utilizará como fuente para refinar o generar nuevas ideas, repitiendo así el ciclo.

Se podría decir entonces que las burocracias representan el momento de producción de programas cuyos mandatos han sido formulados en otros ámbitos de la interacción política. En cuanto que el administrador público puede influir en el éxito o fracaso de este proceso de producción, no es sólo administrador sino también decisor y ejecutor de las políticas.<sup>107</sup> Esta visión asume que el administrador tiene que ser un profesional comprometido con la agenda de mejorar el gobierno, utilizando en la medida de lo posible

---

<sup>105</sup> Peters & Linder, *Instrumentos de Gobierno: Percepciones y Contextos*, en *Gestión y Política Pública*, Vol II, N1, enero-junio, 1993, pp.5-34, CIDE, México.

<sup>106</sup> Sonia Ospina Bozzi, *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: hacia la Profesionalización de la Gestión Pública*, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. II. No. 1, enero-junio, 1993, pp.48-49.

<sup>107</sup> *Ibíd.*, p.49.

instrumentos racionales y científicos. En este sentido, el gerente público se consideraría más un tecnócrata que un burócrata. Por tanto concibe al administrador como posible agente de cambio, lo cual resuena positivamente dentro de un marco que subraya el problema del desarrollo y la necesidad de cambio social. El enfoque resulta aún más interesante en el contexto de la modernización del aparato estatal.

### **3.1.1 Elementos que definen una política pública**

Considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras.

Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables.<sup>108</sup>

Harold D. Lasswell quien habló de un modelo del proceso de decisión y lo entendió como una secuencia de siete fases o siete resultados: inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación, evaluación. Peter DeLeon y Garry D. Brewer, reelaboraron ligeramente su propuesta en: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación. May Wildavsky, para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del ciclo de la política cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.

Hogwood y Gunn hablan de un marco de análisis, útil para la descripción y la prescripción de las políticas, que tendría nueve etapas: decidir sobre que decidir, decidir cómo decidir, definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación, monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política. Anderson divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.

---

<sup>108</sup> Luis Aguilar Villanueva, *Políticas Públicas*. p.15.

**Cuadro 6**  
**Fases y características del proceso de la política**

| Fase                  | Característica / Uso   |
|-----------------------|--|
| <b>Iniciación</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Planteamiento creativo del problema.</li> <li>•Definición de los objetivos.</li> <li>•Diseño innovador de opciones.</li> <li>•Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.</li> </ul>   |
| <b>Estimación</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Investigación cabal de conceptos.</li> <li>•Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada.</li> <li>•Examen normativo de las consecuencias probables</li> <li>•Bosquejo del programa</li> <li>•Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.</li> </ul>   |
| <b>Selección</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Debate de las opciones posibles.</li> <li>•Compromisos, negociaciones y ajustes.</li> <li>•Reducción de la incertidumbre de las opciones.</li> <li>•Integración de los elementos ideológicos y no racionales de la decisión.</li> <li>•Decisión entre las opciones.</li> <li>•Asignación de la responsabilidad ejecutiva.</li> </ul>   |
| <b>Implementación</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.</li> <li>•Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos.</li> <li>•Traducción de la decisión en términos operativos.</li> <li>•Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.</li> </ul> |
| <b>Evaluación</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos.</li> <li>•Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.</li> </ul>   |
| <b>Terminación</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Determinación de los costos, consecuencias y beneficios por clausura o reducción de actividades.</li> <li>•Mejoramiento, si aún necesario y requerido.</li> <li>•Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.</li> </ul>   |

**Fuente:** Brewer y De Leon, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983. p.20.

Innumerables problemas fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. Algunos problemas son de interés general, como los relativos a la seguridad de personas y patrimonios; otros problemas son de interés particular, como los relativos a las necesidades materiales de algunos grupos socialmente desprotegidos. Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen

dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cejan de reclamar la intervención estatal. Algunos problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar con medidas innovadoras. En suma, las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores.

No todos los problemas, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, “agenda” de gobierno.

La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado.

La formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tiene efectivamente la fuerza de transformar cuestiones sociales en públicas y prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga el valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política.<sup>109</sup> El proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria.

Por agenda de gobierno suele entenderse como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de

---

<sup>109</sup> Luis Aguilar Villanueva, *Políticas Públicas*. p.27.

su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.<sup>110</sup> El que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción.

La atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de *agendum*: algo sobre lo que se debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes.

Se ha distinguido entre *dos* tipos de agenda. Y ha sido mérito de dos especialistas Roger Cobb y Charles Elder. La primera agenda es llamada “sistémica”, “pública”, “constitucional”; la segunda “institucional”, “formal” o “gubernamental”. La primera “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o forma, la cual puede ser definida como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.”<sup>111</sup>

Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.<sup>112</sup>

Decidir significa en mucho meter la mano en una “papelera” o “bote de basura” y tratar de configurar con sus elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos alguna respuesta integrada. Decidir es compatibilizar los elementos que se tienen a la mano. La decisión es básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro “corrientes”, cada una de las cuales tiene diversa lógica

---

<sup>110</sup> *ibíd.*, p. 29.

<sup>111</sup> Aguilar, *op. cit.*, p. 32.

<sup>112</sup> *ibíd.*, p. 34.

y dinámica: *los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección.*<sup>113</sup>

La decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción).<sup>114</sup>

El flujo de los problemas públicos rumbo a la agenda formal es regulado por las preferencias propensiones y hasta proclividades y prejuicios del sistema político-administrativo en general y de las oficinas gubernamentales particulares.

Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental. No todas las respuestas imaginables y disponibles pueden volverse operativas. Hay restricciones fiscales, legales, morales, tecnoproductivas, políticas. Sobre todo, tristemente, hay restricciones de la cabeza, mentales.<sup>115</sup>

Si se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política, se pasa a la etapa de definición del problema una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno.

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada, y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias. “Quien define es quien decide” es una máxima que quiere subrayar el

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 39.

<sup>114</sup> *Ibíd.*, p. 40.

<sup>115</sup> *Ibíd.*, pp. 42-43.



hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión.<sup>116</sup>

Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados. Los problemas se plantan, se estructuran, de manera que tengan una respuesta, los problemas públicos no son la excepción.

Los problemas bien estructurados se distinguen por tener características precisas. Cuentan con un criterio preciso para comprobar la solución y un proceso mecanizable para aplicar el criterio; tienen un "ámbito del problema".<sup>117</sup>

### **3.2 Gestión Pública Municipal**

Al respecto cabe distinguir entre "administración pública" y "gestión pública", dada la confusión existente entre ambos conceptos es indispensable clarificar las distinciones entre prácticas concretas y formulaciones teóricas. En el contexto académico de los Estados Unidos existe una clara distinción entre "*public administration*" y "*public management*", como vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción administrativa.

Para Ospina, la administración pública connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientado hacia el *status quo*. Esta concepción de la administración como disciplina aplicada y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales, es una de las percepciones más comunes que se presentan para atacarla, aunque habría que decir que no se presentan los argumentos concretos para su detrimento.<sup>118</sup>

Mientras que la gestión pública refiere una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de

---

<sup>116</sup> *Ibíd.*, p.52.

<sup>117</sup> *Ibíd.*, p.60.

<sup>118</sup> Sonia Ospina, Bozzi, *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: hacia la Profesionalización de la Gestión Pública*, Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. II. No. 1, enero-junio, 1993, p. 39.

innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Según Ospina ésta es una concepción más integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.

Por su parte, Metcalfe sostiene que debe diferenciarse a la gestión y al control, ya que se utilizan como sinónimos. Una diferencia clave es que administrar no es controlar. Cuando se necesitan respuestas no rutinarias es cuando el control resulta inoperante y entran en el juego las características de la gestión: ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos.<sup>119</sup>

La gestión supone la aceptación de la responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. No es la promulgación de un programa preconcebido ni la aplicación de normas. La gestión es un concepto que puede aplicarse en el gobierno con mayor amplitud que el control, precisamente porque las políticas requieren una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones. Por eso mismo es difícil, ya que requiere una acción común en presencia de intereses organizados diferentes y quizá opuestos.

Bozeman señala que en los últimos años, el término *gestión pública* se ha presentado como antagónico, sustituto o sinónimo de *administración pública*. La investigación de la gestión pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones inter organizacionales (no en las relaciones intra organizacionales) y en la intersección de las políticas y la gestión pública.<sup>120</sup>

La gestión pública se ha intentado definir de muy diversas maneras. Uno de estos intentos recientes la concibe como un "conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad) dentro de las restricciones del marco jurídico-político". Siendo considerada la gestión debido a que involucró a un "conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas

---

<sup>119</sup>Les Metcalfe, *La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación*, En Losada Marrodán, Carlos, ¿De Burócratas a Gerentes? *Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 54.

<sup>120</sup>Bozeman, *op. cit.*, p. 7.

para alcanzar metas individuales y colectivas" y pública "por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico-político en el que se desenvuelve".<sup>121</sup>

Por su parte, Uvalle sostiene que la gestión pública no es en sí una teoría del gobierno, aunque realiza aportaciones a su funcionamiento y operación cotidiana. Su ventaja reside en la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes.<sup>122</sup>

En este caso, gestión pública significa conducir, controlar, manipular, realizar. Pero como categoría de análisis referida a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una sociedad, una comunidad. Por tanto, la gestión pública se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera política y pública. Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar. Se vincula con los cambios institucionales que las sociedades viven, como las reformas, las reinenciones, las reconvenciones y las reestructuraciones.<sup>123</sup>

De este modo, la gestión pública orientada al núcleo de las políticas de gobierno debe proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las decisiones y las acciones de gobierno tengan no sólo la lógica argumentativa, sino la consistencia en el momento de su implementación.<sup>124</sup>

La categoría gestión pública tiene diferentes acepciones;<sup>125</sup> se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. El gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público, en la búsqueda de una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones. En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite cubrir necesidades económicas, políticas y sociales, así como atender

---

<sup>121</sup>Albi, E. González, J.M Páramo y G López Casanovas, *Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos*. Barcelona, Ariel, 1997, pp. 20-21.

<sup>122</sup>Ricardo Uvalle Berrones, *El carácter Multifacético de la Gestión Pública*, Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 37, enero-marzo 1998, p. 19.

<sup>123</sup>*Ibid.*, p. 17.

<sup>124</sup>*Ibid.*, p. 21.

<sup>125</sup>Ricardo Uvalle Berrones, *Las Transformaciones de Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, IAPEM, 1997, pp. 51-52.

los procesos de cambio y la democratización del poder. Por último, la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial da lugar a una nueva configuración del Estado.

En este sentido la gestión pública puede definirse como el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar o transformar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para proporcionar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional, se conjuguen para asegurar su supervivencia óptima.<sup>126</sup>

En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto y ágil para dar atención a los requerimientos ciudadanos.<sup>127</sup>

El enfoque de la gestión pública parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diferentes. La burocracia es un cuerpo pluriorganizacional que tiene una variedad de dimensiones sociales. Debe reconocerse que no se puede buscar generalizar el comportamiento burocrático, pero en cambio se puede estudiar cómo actúa de manera concreta, en contextos específicos y sobre ello se pueden proponer mejoras.<sup>128</sup>

La utilidad de la gestión pública, tiene relevancia en momentos que la acción de gobierno es objeto de evaluaciones que enfatizan los resultados que realizan más que sus propósitos y herramientas que emplea. Lo importante no es puntualizar lo que hacen los gobiernos, sino cómo lo hacen. Un atributo de la gestión pública es que alude al comportamiento factual del gobierno. Bajo esta categoría positiva, se destaca la metodología de la gestión pública con las aportaciones que nacen del conocimiento

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>127</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *El carácter multifacético de la gestión pública*, Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 37, enero-marzo 1998, p. 19.

<sup>128</sup> David Arrellano, *De la administración pública a la gestión pública cinco dilemas*. Revista Conmemorativa del Colegio. 25 Aniversario. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, pp. 37-38.

aplicado en sus facetas de observación, experimentación, ensayo y error, así como comprobación empírica.<sup>129</sup>

Sin duda existe la necesidad en la nueva administración pública de un proceso de modernización donde la importancia del liderazgo sea el motor de la visión del futuro de la gestión pública, desde el cual se constituye una red eficaz de agentes de cambio presentes significativamente en las diversas organizaciones que integran la administración pública, en la que participen en su mejora los partidos políticos.<sup>130</sup> En esta perspectiva, la gestión moderna se inicia con la modernización de la democracia en la participación y descentralización, el ejercicio de la ciudadanía, los partidos políticos y el aparato administrativo, sin la introducción de conceptos como corporativismo, estatismo, patrimonialismo, centralización, burocratismo autoritario y caudillismo.

Por otra parte, otra definición de gestión pública señala que es una idea referida sobre todo a la organización. De ella se desprende una actividad interna de índole económica, ética y técnica, antes de manifestarse como la respuesta gubernamental a demandas sociales o procesos administrativos internos. La gestión pública, en tal sentido, es equiparable a la función pública.<sup>131</sup>

### **3.2.1.- La calidad de la gestión pública municipal**

El enfoque de calidad es una de las mayores transformaciones al interior de la gestión pública contemporánea. La calidad no puede ser interpretada como un paradigma administrativo que resuelve la mayoría de las cuestiones centrales de los gobiernos. Sin embargo, contribuye a enfatizar parte de sus preocupaciones fundamentales: eficiencia, eficacia, resultados, enfoque al usuario (cliente), flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.<sup>132</sup>

La calidad está relacionada con las propiedades, atributos, características y especificaciones inherentes a un bien o servicio, que los diferencia de otros en su misma

---

<sup>129</sup>Uvalle Berrones, *op.cit.*, pp. 12-13.

<sup>130</sup>Joan Prats Catalá, *De la Reforma a la Modernización Administrativa*, *Consigna*, No. 441, Bogotá, tercer trimestre, 1994, citado por Efrén Barrera Restrepo.

<sup>131</sup>Vicente Anaya Cadena, (coord.), *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997, p. 189.

<sup>132</sup>José Juan Sánchez González, *La Calidad de la gestión pública*, *Revista IAPEM*, México, IAPEM, No. 45, enero-abril 1998, p. 15.

categoría. Estas características se relacionan con la satisfacción de las necesidades y expectativas que de ellos tienen los usuarios.

En este sentido, la administración pública municipal, en su doble función como autoridad y prestador de servicios, tiene una relación frecuente con los habitantes y vecinos de una comunidad, a los que provee de bienes y servicios, o sobre los que implica disposiciones legales y administrativas que obligan a una conducta determinada; es decir, se establece una relación usuario – proveedor. Esta relación se materializa a través de bienes (agua), servicios (recolección de basura) o información (procedimientos).

La relación debe considerar al menos tres aspectos:<sup>133</sup>

- Atributos del bien o servicio: oportuno, accesible, continuo, legítimo, eficaz, eficiente, óptimo y equitativo;
- Necesidades: consideraciones particulares de las condiciones de una población con relación al mejoramiento de su nivel de vida y mantenimiento de la cohesión social y el orden jurídico.
- Expectativas: características de la provisión de un bien, servicio o información por parte de la autoridad, tiempos de atención y respuesta, costos y beneficios asociados y capacidad legal de defensa ante actos abusivos de la autoridad.

La calidad toma dos dimensiones: técnica e interpersonal. La dimensión técnica de la calidad se refiere al conjunto de conocimientos y técnicas necesarias que se aplican en la elaboración de un bien o en la prestación de un servicio, que determinan su provisión. Por su parte la dimensión interpersonal se refiere a la relación que se establece entre el prestador o proveedor del servicio y el usuario del mismo.<sup>134</sup>

Estas dimensiones se relacionan con tres ámbitos específicos:

- El primero de estos se relaciona con la estructura organizacional como el conjunto de recursos necesarios para la prestación del servicio y la forma en que estos se deben relacionar;

---

<sup>133</sup> Miguel Villafuerte y Selene Reynoso, *Manual Básico de la Administración Municipal*. IAPEM, México, 2003. capítulo 11. p.3.

<sup>134</sup> *idem*

- El segundo se constituye en el proceso, es decir la seriación coordinada de las actividades necesarias para la prestación del servicio;
- El tercero se encuentra en el resultado, los beneficios que esperamos lograr o la conducta que esperamos modificar con la provisión del servicio.

La relación entre dimensiones y ámbitos toma sentido en el proceso de Garantía de Calidad; es decir, el conjunto de acciones continuas que permiten asegurar la calidad de un bien o servicio mediante la revisión de las condiciones, bajo las cuales se provee, identificando deficiencias que permitan implementar las correcciones necesarias.

De hecho la garantía de calidad es un proceso cíclico que incluye al menos las siguientes etapas:

1. Estandarización, que implica el establecimiento de un sistema ideal que debe tener como base mínima un sistema normalizado;
2. Establecimiento del sistema de monitoreo y evaluación de las actividades y procesos de producción de bienes o servicios;
3. Verificación de los resultados de ejecución;
4. Evaluación de los datos mediante contrastación de los resultados contra los estándares establecidos;
5. Aplicación de medidas preventivas y correctivas;
6. Diseño de nuevos sistemas. Inicio del cambio y retroalimentación del sistema.

Para llevar a cabo una administración orientada al mejoramiento y calidad de sus bienes y servicios se disponen de diversas herramientas, que en conjunto generan cambios importantes en el ambiente laboral, en el funcionamiento administrativo, en la relación usuarios - proveedores y en los procesos de administración pública.

Podemos señalar los siguientes:

- Planeación Estratégica: Proceso de formulación general de los objetivos de la institución, así como la selección de estrategias, que sirven como guías generales de acción de la misma, para alcanzar esos objetivos, mismos que deberán analizarse en un entorno interno y externo de incertidumbre sobre el que se establece la forma en que los recursos serán utilizados, y las políticas generales

que orientarán la adquisición y administración de tales recursos, considerando a la organización como una entidad total.

- Aseguramiento: En relación con la estandarización, es la verificación periódica del cumplimiento de estándares.
- Mejoramiento continuo: Esfuerzo cíclico y continuo, basado en el uso de herramientas estadísticas, que permiten el control y mejora de la calidad durante todo el proceso. Es decir, el mejoramiento entendido como el logro sostenido de niveles de calidad sin precedentes.
- Reingeniería: Análisis de procesos encaminados a modificarlos de manera radical.
- Benchmarking: Sistema de evaluación comparativa de referencia que identifica las prácticas que, en un conjunto de competidores, conduce a uno de ellos a destacar sobre los demás.

En cualquier caso, el establecimiento de un sistema de calidad es un proceso que requiere de la participación activa de prestadores del servicio y usuarios bajo una dirección proactiva y comprometida.

El gobierno municipal de Tlalnepantla de Baz está comprometido con la ciudadanía a proporcionar servicios de calidad y mantener Sistemas de Gestión de Calidad. Actualmente cuenta con 13 áreas certificadas que comprenden 63 procesos. Cabe precisar que las áreas que se mencionan a continuación han pasado exitosamente las auditorías de seguimiento mismas que validan el mantenimiento de los Certificados ISO 9000.

**Cuadro 7  
Procesos Certificados en Tlalnepantla de Baz**

| <b>Área</b>                      | <b>Procesos Certificados</b>  |
|----------------------------------|---|
| Servicio Municipal de Empleo     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención diaria a solicitudes de empleo</li> <li>• Obtención de vacantes</li> <li>• Eventos de vinculación</li> </ul>  |
| Coordinación General de Sistemas | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de usuarios</li> <li>• Administración de la información</li> <li>• Soporte a la infraestructura</li> <li>• Soporte a la operación</li> </ul>  |
| Tlalnetel                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información de trámites y servicios</li> <li>• Coordinación de apoyo a emergencias</li> </ul>  |
| Subdirección de Ecología         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Detención de vehículos ostensiblemente contaminantes (hoy no circula y doble no circula)</li> <li>• Obtención del permiso para poda, derribo y/o trasplante de árboles.</li> <li>• Administrativo de visita de verificación</li> </ul> |



| Área   | Procesos Certificados  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención comunitaria</li> <li>• Reforestación</li> <li>• Procedimiento administrativo por daños al arbolado urbano</li> <li>• Licencia de funcionamiento de emisiones a la atmósfera</li> <li>• Registro como generados de residuos industriales no peligrosos</li> <li>• Registro de descargas de aguas residuales</li> <li>• Registro como prestador de servicio en materia de manejo y disposición final de residuos industriales no peligrosos</li> <li>• Control y seguimiento</li> <li>• Atención a solicitudes para pláticas de educación ambiental</li> <li>• Permiso de acceso y depósito de residuos no peligrosos al relleno sanitario</li> <li>• Supervisión de residuos sólidos no peligrosos que ingresan al relleno sanitario</li> <li>• Reposición por extravío o robo de documentos oficiales</li> </ul> |
| Departamento de Alumbrado Público                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparación y mantenimiento de luminarias</li> <li>• Reposición de postería</li> <li>• Instalación de propaganda</li> <li>• Instalación temporal</li> <li>• Instalación nueva</li> </ul>   |
| Departamento de Licencias                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expedición de licencias de conducir</li> </ul>  |
| Secretaría Particular                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento de las audiencias y llamadas telefónicas recibidas en la Secretaría Particular</li> <li>• Análisis, control y canalización de la información</li> <li>• Recepción, atención y canalización de audiencias y llamadas telefónicas</li> <li>• Suministro de papelería</li> <li>• Presupuestación</li> <li>• Trámite de requisiciones</li> <li>• Recursos humanos de la Secretaría Particular</li> <li>• Agenda del C. Presidente Municipal</li> <li>• Relaciones Públicas del C. Presidente</li> </ul>   |
| Departamento de Limpia y disposición de desechos sólidos | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recolección de desechos sólidos en papeleras en avenidas primarias y secundarias</li> <li>• Recolección de desechos sólidos domiciliarios</li> <li>• Recolección de desechos sólidos en contenedores</li> </ul>   |
| Subtesorería de Egresos                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisición de bienes y/o servicios</li> <li>• Trámite de solicitud de obra</li> <li>• Trámite de solicitud de pago</li> </ul>  |
| Subtesorería de Ingresos                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración tributarias</li> <li>• Administración reglamentaria</li> <li>• Sistemas</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Recursos materiales</li> <li>• Protección civil</li> <li>• Servicios generales</li> </ul>   |

| Área                     | Procesos Certificados  |
|--------------------------|--|
| OPDM                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisiciones</li> <li>• Activos fijos</li> <li>• Subdirección de Finanzas</li> <li>• Dirección Comercial</li> <li>• Sistemas</li> </ul>  |
| Contraloría Municipal    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimiento de quejas y denuncias</li> <li>• Procedimiento de auditoría</li> <li>• Procedimiento administrativo disciplinario y de remoción</li> <li>• Procedimiento de situación patrimonial</li> <li>• Procedimiento de trámite de demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México</li> </ul> |
| Departamento de Bomberos | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Extinción de incendios forestales y urbanos</li> </ul>  |

**Fuente:** H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz 2003-2006. Primer Informe de Gobierno.

La Contraloría Municipal está certificada de manera integral en todas sus áreas.

La implementación del Sistema Integral de Calidad Municipal pretende mostrar avances en las vertientes *Agenda Desde lo Local*, *Normalización Nacional* y *Normalización Internacional*. En principio destaca la aplicación de autodiagnóstico en la *Agenda Desde lo Local*, llevada a cabo el 14 de mayo del 2004, en una sesión de trabajo con miembros del Cabildo y directivos de la administración municipal.

Por su parte, el proyecto *Sistema Integral de Calidad* fue presentado en el Foro Mundial de la Calidad INLAC 2004, el cual despertó interés entre los asistentes nacionales e internacionales.

Finalmente, destaca la consolidación de la iniciativa para la Normalización Nacional e Internacional de Calidad, de conformidad con las reuniones de trabajo sostenidas con los diferentes actores que intervienen en este proceso, como la *International Organization for Standardization*, la Dirección de Normas de la Secretaría de Economía, el Comité Técnico de Normalización de Sistemas de Calidad y el Instituto Latinoamericano de la Calidad, A.C., quienes han manifestado su disposición por apoyar este proyecto.

### 3.2.2 - Retos actuales de gobiernos locales

Los gobiernos están cambiando y las administraciones públicas municipales están obligadas a hacerlo, se exige al gobierno competir por los recursos, por definición escasos y responder de forma rápida y eficiente.

Variados son los retos, pero entre los principales encontramos la búsqueda por la democratización de los gobiernos, la respuesta clara y efectiva a demandas y necesidades sociales, el logro de mayor participación ciudadana en la generación de beneficios y servicios colectivos, la obtención de mayores recursos y, aunque parezca contradictorio, contar con una atinada participación gubernamental en un contexto donde las fuerzas del mercado condicionan la participación de los agentes sociales.

Cada día es más evidente que si fallan los gobiernos locales falla el conjunto nacional. Cada día es más claro que lo global depende de la dinámica local.

Sin gobiernos locales fuertes, las oportunidades para el desarrollo no aterrizan, los nuevos vínculos gobierno-ciudadanía no se establecen, y las nuevas formas de gobernabilidad, democracia, y legitimidad no fructifican. De ahí que los gobiernos locales deban renovarse, generar mayor creatividad, afinar mejor sus sistemas de acción y desempeño, y fortalecer sus mecanismos de hechura de políticas públicas. Es decir, los gobiernos locales deben innovar.<sup>135</sup>

Entre los problemas y retos que se pueden mencionar como obstáculos al logro eficiente de las funciones de una administración municipal están:<sup>136</sup>

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

---

<sup>135</sup> Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales*, COLMEX, p.22.

<sup>136</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. p.4.

Es evidente que el fortalecimiento del marco normativo en las administraciones municipales no garantiza un mejor funcionamiento, se trata sólo de una condición necesaria de base.

- La persistencia de sistemas administrativos obsoletos, en muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales, esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles.

Un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo, es necesario reflexionar más en el diseño de dicha estrategia ¿el reto es reconvertir los aparatos administrativos existentes o superponer nuevos aparatos en los anteriores? Obviamente la segunda opción es más rápida, pero no necesariamente más eficiente, sin embargo parece ser la opción hasta ahora preferida.

Es necesario insistir más en el diagnóstico de los sistemas de gestión antes de avanzar en la sustitución de los mismos, dado que los costos de incorporar nuevos sistemas poco idóneos o poco eficaces puede generar una ineficiencia mayor que la que se quiere remediar.

- La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada en cobertura y calidad a la totalidad de los usuarios.
- La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional.
- La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio. La visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país.
- La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como un agente promotor del

desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia, entre regiones del país. La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficiencia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

Aprender de otras experiencias municipales de gobierno es un sano hábito. En los últimos años ha habido un consenso en los estudiosos de la gestión pública en el ámbito internacional en que las reformas gubernamentales más exitosas no son aquéllas que han adoptado un modelo rígido ya preestablecido, ni tampoco aquéllas que han ignorado experiencias similares como referencia en el diseño de sus propios programas.<sup>137</sup> Dicho de otra forma ni la imitación sin crítica, ni la improvisación aislada, son caminos recomendables. Los procesos más exitosos se han caracterizado: por la combinación de un atento aprendizaje de los aciertos y fracasos de otras experiencias similares; por una reflexión que genere ciertas originalidades propias que hagan factibles las reformas para el gobierno en cuestión; y por un permanente espíritu de autocrítica y revisión del programa tanto con los beneficiarios como con observadores externos y contrastando con programas similares.

El aprendizaje en materia gubernamental viene por tanto de fuentes diversas: la observación de programas similares, el diálogo con beneficiarios y observadores, y el análisis del desarrollo e impacto del programa en cuestión una vez que se pone en marcha.<sup>138</sup> Por ello un gobierno municipal que emprende un esfuerzo renovador y que desea ampliar el repertorio de acciones posibles en la gestión municipal, es recomendable que esté atento a otras experiencias municipales que se desarrollan en el país mediante la participación en reuniones de intercambio con otros gobiernos municipales (participación en asociaciones y redes de gobernantes y funcionarios municipales); además deben establecer mecanismos permanentes de interacción con la ciudadanía (sondeos de opinión sobre el programa, encuestas de satisfacción, mesas de discusión, comités de participación, entre otras modalidades); y también debe desarrollar conocimientos técnicos y métodos internos de trabajo que le permitan evaluar los alcances que está teniendo cada programa (incorporación de profesionales al equipo de

---

<sup>137</sup> Enrique Cabrero Mendoza (Coordinador), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales* COLMEX, p.24.

<sup>138</sup> *ibíd.*, p. 25.

trabajo, capacitación permanente, especialización de las tareas de la administración municipal, entre otros aspectos).

### **3.3 - La transformación de la gestión pública contemporánea**

El aparato administrativo debe analizarse en función de las políticas sociales. Se requieren estructuras más flexibles, instrumentos de integración apoyados menos en la jerarquía y más en la relación de tipo lateral. Deben analizarse estructuras y eliminar burocratismos, procesos innecesarios y unidades poco significativas.

En la actualidad existe una transición de la gestión pública tradicional hacia un modelo postburocrático, orientado y caracterizado en la legitimación de la acción pública en los resultados.<sup>139</sup> Esta transformación es más evidente en los gobiernos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) que están realizando políticas públicas para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.<sup>140</sup> En sus conclusiones más representativas se encuentra las siguientes:

- Para maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, los gobiernos deben adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, crear y explorar posibilidades nuevas, usando y reutilizando los recursos de una 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.

---

<sup>139</sup> José Juan Sánchez González, *La Gestión Pública: una aproximación teórica y práctica*. Mimeo, 2000. p.16. En cuanto a categoría aplicada, la gestión pública puntualiza en las organizaciones públicas lo siguiente: 1) el comportamiento de los sistemas de cooperación; 2) la eficacia de las capacidades de realización; 3) las formas y modos de comunicación institucional; 4) la eficacia y congruencia de las fases de diseño, aplicación, implementación y evaluación de las acciones; 5) la consistencia para el cumplimiento de objetivos; 6) la aptitud para generar resultados positivos considerando resistencias y contratiempos; 7) la congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos; 8) la aptitud para inducir procesos de cambio, gradual, estructural o coyuntural; 9) la aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; 10) la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tienen efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas; 11) la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales.

<sup>140</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La transformación de la gestión pública*. Las reformas en los países de la OCDE. Ministerio de la Presidencia, Boletín del Estado, Madrid, 1997.

- El fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por la recesión, obligan a los gobiernos a buscar una mejor relación costo-eficacia en la asignación y en la gestión 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.
- Los cambios demográficos y la evaluación económica y social conducen a la ampliación de la gama de servicios que la sociedad espera del Estado, mientras que, paralelamente el ciudadano exige tener mayor peso en el campo de las decisiones y en las acciones gubernamentales.

En este contexto, el desafío de la gestión pública contemporánea es afrontar el siglo XXI con la renovación de sus instituciones. Para el Comité de Gestión Pública de la OCDE, si el sector público pretende seguir siendo receptivo a las necesidades de aquellos a quienes sirve, los gobiernos deben dedicarse a hacer mejor las cosas cuando menos recursos, obteniendo mayores resultados y actuando de otra manera, que como lo hacía en la gestión pública tradicional.<sup>141</sup>

Aunque se reconoce que no existe un modelo de reforma ideal, sí como una solución adecuada para cada país, la nueva gestión pública persigue los siguientes objetivos: 1) Prestar una mayor atención a los resultados; 2) obtener una mejor relación calidad/precio; 3) transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; 4) una responsabilidad y un control fortalecidos; 5) una orientación hacia el cliente y el servicio; 6) una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; 7) introducir la competencia y otros elementos de mercado, y 8) modificar las relaciones con los otros niveles administrativos.

Para la nueva gestión pública resulta indispensable que la administración pública se oriente más hacia el usuario (cliente). Algunos países han alcanzado progresos significativos en la mejora del acceso de los clientes a los servicios, el incremento en la transparencia de los procesos de decisión y en la reparación de las injusticias cometidas, así como en aligerar las formalidades inútiles. El propósito es inculcar más la

---

<sup>141</sup> *Ibíd.*, pp. 35-36.

preocupación por el cliente en el conjunto del sector público y en todos los niveles de la administración pública, por lo que debe buscarse la calidad. Algunos países establecen normas de servicio que especifican la calidad que puede esperar el usuario. Como ejemplos se tienen: la Carta para Usuarios de Servicios Públicos en Bélgica (1992), Iniciativa de Normas de Servicios en Canadá (1992), Carta de Servicios Públicos en Portugal (1993), el Observatorio de la Calidad en España (1992) y la Carta del Ciudadano en el Reino Unido (1991),<sup>142</sup> que se caracterizan por asegurar que todo servicio público desarrolle, verifique y publique normas para la prestación de servicios. La gestión pública esta dirigida a formular una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público cada vez menos centralizado.<sup>143</sup>

Para Shand la nueva gestión pública se encuentra dirigida hacia cambios *macro* y *micro*.<sup>144</sup> Mientras que en los cambios *macro* (privatización y concesión) afectan de manera directa la operación y funcionamiento del gobierno, los cambios *micro* (calidad y enfoque al cliente) se producen en el interior del aparato gubernamental y pretenden mejorar la gestión pública. Por ello, para fomentar una cultura orientada hacia los resultados es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos. En algunos países desarrollados, se delegan las decisiones sobre asignación de recursos en los Ministerios y Agencias ejecutivas. El objetivo consiste en estimular a los gerentes para que se dediquen más a los resultados, concediéndoles más flexibilidad y autonomía en el uso de los recursos, tanto financieros como humanos. Otra medida central es la desconcentración, basada en una mayor exigencia de resultados y en una mayor responsabilidad, lo cual ha resultado ser una opción exitosa en países miembros

---

<sup>142</sup> José Juan Sánchez González, *La calidad de la gestión pública contemporánea*. Revista IAPEM México. IAPEM 45 enero- abril p. 16.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p.119.

<sup>144</sup> David Shand, *La nueva Gestión Pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional*, en Revista de Administración Pública (RAP) núm. 91. INAP, México, 1996, pp.80-84. Entre los cambios *macro* están la privatización y las concesiones que reducen el tamaño del sector público, así como el establecimiento de agencias de servicio autónomo separadas de los departamentos de los ministros. Mientras que los cambios *micro* pueden mencionarse: a) enfocarse más de cerca de los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio; b) el reemplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas en un medio que descentralice la gestión pública; c) flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público; d) nuevas políticas de manejo de personal que den mayor flexibilidad al desarrollo del staff; e) el uso de mecanismos para mejorar cuestiones como el desempeño en la concesión y la creación de medios competitivos y de mercado; f) incentivos para mejorar el desempeño que permita a las organizaciones conservar un porcentaje de ahorros en su desempeño; g) el fortalecimiento de capacidades estratégicas al centro para "conducir" al gobierno y h) mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportar resultados.



de la OCDE. Permite incrementar las facultades y la responsabilidad de los gerentes contribuye a concentrar más la atención en los resultados, al tiempo que incentiva un mejor uso de los recursos.

Otro aspecto fundamental en la gestión pública contemporánea es su vinculación con la gestión ética. En las administraciones públicas los objetivos de las tres “E”, economía, eficiencia y eficacia, continúan siendo importantes. Pero los países están dando mayor prioridad a una cuarta “E” la ética.<sup>145</sup> El comportamiento correcto y honesto ha sido siempre una condición *sine qua non* para una buena administración pública. Se sostiene que las reformas de la gestión pública y la confianza general en la administración pública dependerán de ello, lo que hace necesario el establecimiento de una infraestructura ética, sólida y eficaz.<sup>146</sup>

La creación de un sector público orientado hacia el cliente y el servicio, es decir, con mayor énfasis hacia el exterior que hacia el interior, constituye otro de los ejes de esta transformación de la gestión pública.<sup>147</sup> Se busca lograr una mejor adaptación de los servicios a la demanda y mejorar la calidad. Asimismo, consultar a los clientes sobre sus necesidades, informarse de sus reacciones frente a los servicios prestados y otras formas de participación de los usuarios constituyen otro eje de cambio.

Como puede inferirse una transformación de la gestión pública tradicional por una gestión pública de resultados con una orientación al cliente, calidad en el servicio, medición de resultados y de desempeño, así como rendición de cuentas. La gestión pública actual se encuentra en proceso de transformación a partir de la implementación de nuevas tendencias como el enfoque de calidad.

---

<sup>145</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *La ética en el Servicio Público. Cuestiones y prácticas actuales*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997. p. 25.

<sup>146</sup> Una infraestructura ética comprende: compromiso político; marco legal eficaz; mecanismos eficaces de rendición de cuentas; códigos de conducta efectivos; actitud de apoyo al servicio público y una sociedad civil activa que desempeñe el papel de vigilante de los funcionarios. *op. cit.*, p.7.

<sup>147</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *La transformación de la gestión pública*. *op. cit.*, pp.66-67.

La calidad no solo es percibida como la satisfacción del cliente (usuarios) sino como una nueva relación entre el sector público y sus usuarios. Esta percepción más global de la calidad puede aportar mayores resultados y beneficios para los ciudadanos.

Otro aspecto que nos parece esencial resaltar, es el relativo a que el cliente no se presenta de manera individual. El cliente se agrupa en grupos de presión u organizaciones que los representa para defender sus intereses, por lo que la satisfacción del cliente, puede ser en algunos casos contraria al interés público general.

La calidad en la gestión pública actual no genera eficiencia y eficacia por si misma. Esta clase de gestión pública debe ir acompañada de una decidida política de descentralización, mayor autonomía a los gerentes públicos locales, un adecuado sistema de rendición de cuentas y mejoramiento en su sistema de incentivos personales.

### **3.3.1 Estrategias de la gestión pública**

No es la gestión pública un asunto de procedimientos, sino un tipo de estrategia que se vincula con la actividad del gobierno; con su cobertura, espacios e incidencia. Como estrategia, la gestión pública se vincula con la definición de elementos axiológicos que dan vida a lo público y a la política; a lo social y a lo gubernamental; a lo que es del público ciudadano y lo que debe hacer el gobierno con sentido de lo público.<sup>148</sup>

Lo axiológico alude a proyectos de vida que tienen visión pública dado que se postulan por los grupos organizados de los ciudadanos y por formas de organización que aglutinan intereses y preferencias.

En este sentido, la gestión pública se refiere a la actividad del gobierno, misma que se articula en políticas, costos, beneficios, escenarios, metas y objetivos. Esto implica que la gestión pública se vincula con elementos de medición, análisis empírico, procesos de experimentación, tareas de observación y valoración de la información obtenida en tiempo real.

En la connotación de la orientación estratégica se establecen tres criterios básicos: las relaciones entre una institución y su contexto, la visión de largo plazo y la implicación, en

---

<sup>148</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *El carácter Multifacético de la Gestión Pública*. Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 37, enero-marzo 1998. p.12.

general, de toda la institución. Para Igor Ansoff el primer tipo de problemas a los cuales los dirigentes deben hacer frente corresponde a los que denomina “el problema estratégico”.<sup>149</sup>

Los flujos de intercambio o transacciones entre una organización como la institución municipal y su contexto serán mejores sí se tiene una orientación clara de actuación, misma que puede brindar un plan concebido con una configuración deseada del futuro. Esto se ha conceptualizado como una planeación estratégica.

Mejía Lira considera<sup>150</sup> útil una orientación estratégica basada en los siguientes elementos:

- Previsión: dar cuenta de las condiciones existentes y de su pasado, a fin de visualizar la ocurrencia de la trayectoria natural y sus tendencias.
- Universalidad: considerar a los distintos sectores sociales y geográficos, prever su acción, así como la consecuencia de la aplicación de criterios generales.
- Orden: asegurar el proceso deductivo de la acción. Partir de lo general a lo particular; de lo estratégico hacia lo operativo; de lo global a lo específico.
- Continuidad: garantizar la no interrupción del proceso, su constante actuación y flexibilidad.
- Unidad: la interacción e interrelación de los sectores económicos, sociales y administrativos, debe guiarse por líneas generales que integren y hagan coherentes sus distintas actividades en torno a un proyecto único de municipio.
- Racionalidad: uso eficiente de los recursos.

Es precisamente en la unidad donde se debe sustentar el plan municipal de desarrollo, y para esto, Mejía Lira<sup>151</sup> considera necesaria la inclusión de un elemento fundamental: la definición de la misión del municipio; la cual ha de aparecer como hilo conductor y parámetro de referencia para la acción colectiva.

---

<sup>149</sup> Igor Ansoff, *Planeación estratégica*. Universidad Navarra. España. 1976.

<sup>150</sup> José Mejía Lira, *Replantear la administración pública municipal*, Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 51, enero-abril 2002, p.43.

<sup>151</sup> *Ídem*

Definir una estrategia implica reconocer el rumbo, pero también establecer líneas de actuación basadas en el sistema real del municipio, que comprenda su dinámica propia y obviamente su condición, con una gran participación negociada y concertada.

Existen diversas aristas de análisis en torno al papel de la gestión pública. Dentro de las aproximaciones necesarias para realizar un modelo efectivo decisional, se requieren adaptar cinco opciones tipo, según Clayton:<sup>152</sup>

a) *Decisión gerencial autónoma*. En este tipo de decisión el administrador requiere resolver el problema sin la consulta del público. Este tipo de decisiones mayormente se realizan, a nivel operativo.

b) *Decisión modificada de la autonomía gerencial*. En este segundo tipo, se busca que el administrador localice la información necesaria de los segmentos del público, se informe de ideas y sugerencias, para que la decisión tomada refleje la influencia del grupo. Este segundo tipo es común dentro de los niveles coordinadores.

c) *Consulta pública segmentada*. El administrador comparte el problema en forma separada con segmentos del público, también obtiene ideas y sugerencias.

d) *Consulta pública unitaria*. El administrador comparte el problema con el público, como un grupo único.

e) *Decisión pública*. En este tipo de decisiones el administrador comparte el problema con el público en su conjunto. Así, el administrador y la comunidad buscan alcanzar un acuerdo en las soluciones. Este tipo de decisiones son comunes en el nivel estratégico.

Las cinco modalidades presentadas en el proceso decisorio son importantes ante la nueva gestión pública. Identificar la forma en la que el proceso decisorio se lleva a cabo permite y fomenta el desarrollo de instrumentos administrativos, peculiarmente necesarios en la nueva gestión.

---

<sup>152</sup> Roberto Avalos Aguilar, *Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva*, en Gestión y estrategia, UAM-Azcapotzalco, México Octubre 1996, No. 13. pp.20.

Cabrero señala que el enfoque estratégico de la gestión pública es hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados.<sup>153</sup>

Para llevar a cabo sus actividades, los gobiernos deben basarse en las actividades sustantivas derivadas de las necesidades y demandas de la comunidad a la cual sirve, entendiendo que el cuerpo burocrático y los recursos con que se cuenta, son solo un instrumento mediante el cual se busca generar respuestas adecuadas a la situación del municipio.

Los diversos compromisos asumidos en su gestión, las propuestas y alteraciones surgidas a lo largo de la prestación de servicios conllevan un cúmulo de decisiones que consecuentemente deben generar procesos y acciones que satisfagan sus cometidos.

Si se cuenta con un espíritu de equipo, a través del cual existe un interés amplio de lograr más y mejores resultados hacia la ciudadanía, será necesario flexibilizar las labores de las unidades administrativas, de manera tal que éstas se lasa ingenien para encontrar los mejores caminos para obtener los resultados que les son exigidos. La profesionalización de los equipos de trabajo será más que necesaria.

Esto implica un trabajo más o menos descentralizado, cambios constantes para elevar la eficacia y eficiencia y una capacidad personal en constante mejoramiento. Ligado todo esto a una estrecha comunicación y manejo de flujos de información importantes, que permitan a todos el mejorar sus decisiones.

Esta nueva forma de estructura implica, según Mejía Lira,<sup>154</sup> una red o un círculo, puesto que son grupos coordinados trabajando para un nuevo fin, donde el ciudadano está en el centro, y los funcionarios y empleados buscan hacer lo que se debe y se comparten responsabilidades y habilidades.

Los cambios rápidos en la sociedad actual, en la tecnología y en la economía, representan una amenaza, pero también una gran oportunidad para los gobiernos. Esto

---

<sup>153</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995. p.120.

<sup>154</sup> José Mejía Lira, *Replantear la administración pública municipal*. Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 51, enero-abril 2002, p. 45.

puede mostrarse difícil para los gobiernos burocráticos, donde lo que existe parece representar un obstáculo.

Al dejar de hacer lo que se hizo siempre y realizar las cosas en forma distinta son amenazas para las instituciones de servicios públicos han innovado sólo gracias a imposiciones de extraños o por catástrofes.<sup>155</sup>

Es necesario introducir en las organizaciones públicas políticas y prácticas de búsqueda constante de la oportunidad de innovar. Se necesita considerar el cambio como una oportunidad y no como una amenaza.

Para lograr una creatividad se requiere tener claro el rumbo. Focalizar la acción es el primer paso. No debe confundirse la innovación con la ignorancia. Se necesita conocimiento del asunto y de las soluciones ya aplicadas y los esquemas propuestos para ejecutar acciones adecuadas al problema.

---

<sup>155</sup> *Ídem.*

## 4. Evaluación por indicadores

### 4.1 Definiciones de evaluación

La evaluación de políticas y de la gestión gubernamental presupone un cuerpo de conocimientos teóricos y metodológicos, así como la aplicación de habilidades. El cuestionamiento principal corresponde a saber si la política y acciones aplicadas cumplen los fines requeridos.

Existen varias definiciones y conceptos de evaluación, Scriven la define como la estimación del mérito de un objeto, pero el término mérito no proporciona mucha claridad y no señala el para qué se realiza la evaluación.<sup>156</sup>

Musto define la evaluación como “aquella rama de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia”. Levine nos dice que la evaluación “es el examen de los efectos, resultados u *outputs* de un programa”. Aquí se establece una orientación importante de la evaluación.<sup>157</sup>

El *rapport* Vivenet de 1989 en Francia definía a la evaluación como “emitir un juicio sobre el valor de la acción pública”, pero el decreto del 22 de enero de 1990 en ese mismo país establece que “evaluar una política es investigar si los medios jurídicos, administrativos o financieros puestos en ello permiten producir los efectos esperados de tal política y de alcanzar los objetivos que le fueron asignados”, este concepto hace ya una clara vinculación entre recursos/medios y resultados alcanzados con referencia a objetivos preestablecidos.

Un diagnóstico describe, busca explicar y pretende predecir algunos hechos. Por ello se habla de la evaluación como la provisión de información para la toma de decisiones sobre una intervención, aquí se trata de juzgar sobre situaciones con el fin de tomar decisiones,

---

<sup>156</sup> José Mejía Lira, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México, Porrúa, 2003. p.13.

<sup>157</sup> Mejía, *op. cit.*,

permitiendo decidir si han de implementarse, eliminarse o modificarse programas, proyectos o acciones.

La evaluación en el espacio público abarca y debe abarcar ambos aspectos, incluso la evaluación sobre la acción, también llamada evaluación concomitante, pues deben utilizarse los métodos más pertinentes en la implementación y en el análisis de avances y resultados. Se trata de identificar, corregir y controlar los eventos opuestos a nuestra acción, buscando obtener cambios en una situación socialmente problemática.<sup>158</sup>

La evaluación puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados, lo cual se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función del problema o de los problemas que se tiene la intención de abordar con una política específica. En este sentido, la evaluación es también un instrumento de política, en particular en el caso de políticas que requieren un cambio en el comportamiento humano o cuando no todos los actores están de acuerdo sobre las variables que deben emplearse para medir la efectividad de la política adoptada.<sup>159</sup>

La evaluación se relaciona con el análisis de los resultados de ciertas políticas o programas específicos y que es una parte esencial de los procesos de las políticas. Se afirma que la investigación para la evaluación hace posible el relacionar los objetivos con los resultados en una perspectiva que no difiere de la del análisis de la productividad, la evaluación debe comprender:<sup>160</sup>

- a) La enumeración de las metas y objetivos generales del programa.
- b) La identificación de indicadores mensurables de esos objetivos.
- c) El acopio de datos sobre los indicadores, tanto en el caso de las personas o cosas afectadas por el programa como en el de un grupo de control equivalente no afectado.
- d) El análisis de los datos sobre lo que se ha hecho y de los controles introducidos en vista de las metas y objetivos iniciales del programas.

---

<sup>158</sup> *Ibíd.*, p.14.

<sup>159</sup> Joan Subirats, *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. Gestión y política pública, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995. p.5.

<sup>160</sup> *Ibíd.*, p.7.



La evaluación es un modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean éstos previstos o no, y donde existen referencias o valores para determinar lo positivo o negativo de las acciones.<sup>161</sup>

En consecuencia podemos decir que la evaluación es un proceso de investigación, generador de información para el análisis y el apoyo a la decisión sobre situaciones, operaciones y resultados que mediante juicios (los juicios se basan en evidencia fragmentaria y a menudo ideológica) basados en metodologías permiten afirmaciones causales y reconocimiento de efectos que pueden favorecer la actuación. Debemos reconocer que en el espacio público se persiguen objetivos bajo los cuales se brindan diversos satisfactores a la sociedad, pero la acción se genera a través de una red fragmentada donde no hay claridad de los niveles de actuación, falta coordinación o bien se duplican esfuerzos para cumplir la política. De ahí la necesaria especificación de los elementos y valores bajo los cuales se realizará la evaluación.<sup>162</sup>

La evaluación consiste en identificar y medir efectos sobre las acciones emprendidas o bien sobre acciones a emprender. Hemos de reconocer a la evaluación como un proceso constante, bajo el cual se toman decisiones, se emite juicios y se concluyen o refuerzan las políticas públicas. Los objetivos de evaluación son diversos, puede desearse conocer solamente un aspecto de la actuación o bien pretender una evaluación amplia que comprenda diversos aspectos y resultados.

En el ámbito público su importancia no puede negarse puesto que clarifica la actuación, permite racionalizar el uso de recursos, transparenta su aplicación, orienta sobre la acción de los servidores públicos y permite detectar desviaciones, refuerza mecanismos de actuación, brinda la oportunidad de generar juicios sobre la actuación, establece niveles de desempeño, previene acciones de corrupción y en la última instancia legitima la acción pública.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> José Mejía Lira, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México, Porrúa, 2003. p.14.

<sup>162</sup> *Ibíd.*, p.15.

<sup>163</sup> *Ibíd.*, p.16.

## 4.2. Tipos de evaluación

Existen diversos tipos de evaluación y sus diferencias se basan en criterios como: tiempo en que se realiza, objetivos perseguidos, el agente que la aplica, la naturaleza que poseen, la escala asumida o bien a quién va dirigida.

En cuanto al momento en que se aplica y los objetivos perseguidos se consideran tres tipos de evaluación:

- Evaluación *ex ante* o *a priori*.
- Evaluación concomitante o seguimiento.
- Evaluación *ex post* o *a posteriori*.

La evaluación *ex ante*, se realiza de manera previa al proyecto político o programa y tiene como finalidad proporcionar criterios adecuados para una decisión cualitativa, si se debe implantar o no una política, un proyecto o un programa. Es importante distinguir entre políticas en marcha de políticas terminales en la evaluación *ex post*, ya que ambos tipos se evalúan con el fin de obtener elementos de juicio para la toma de decisiones cualitativas y cuantitativas para consideraciones puntuales o de grado de actuación. A la evaluación *ex ante* también se le conoce como de factibilidad. Hablando de la política social debe considerarse no sólo la rentabilidad económica, sino también su coherencia interna y su factibilidad y/o pertinencia.

En las políticas en ejecución, lo cualitativo tiene que ver con la decisión de sí continuar con la implementación. Si se justifica continuar, aparece la dimensión cuantitativa que presenta dos opciones: la decisión de mantener la formulación original o introducir modificaciones de la programación. La evaluación de procesos, también llamada continua, se realiza durante la implementación de la política y busca detectar las dificultades que se presentan en la programación, administración, control, etcétera, con objeto de corregir de manera oportuna y disminuir los costos derivados de la ineficiencia; la evaluación del impacto busca establecer en qué medida se alcanzan los objetivos y cuáles son los efectos secundarios. Ambos tipos de evaluación se distinguen por el tipo de problemas (las preguntas que responden), las decisiones que afectan y los potenciales usuarios de sus resultados.

La evaluación *ex post*, también se conoce como evaluación terminal o evaluación *a posteriori*, o bien de impacto y se concentra en observar si se obtuvieron los resultados previstos y los efectos, tanto buscados como colaterales, atribuibles a las acciones o proyectos instrumentados. Así la evaluación puede ser entendida como:

- Parte de (o asimilada a) la planeación.
- Como un sistema de seguimiento.
- Como un control de las acciones y recursos o un juicio sobre los mismos.

#### **4.2.1 Formas de evaluación**

En relación con el agente evaluador, pueden distinguirse cuatro formas de evaluación:<sup>164</sup>

- Evaluación externa, realizada por personas ajenas a la organización, proyecto o dependencia. Este tipo de evaluación supone que se realiza por evaluadores de mayor experiencia, sin embargo tienden a dar mayor importancia al método de evaluación que al conocimiento sustantivo del área que desarrolló la política, programa o proyecto.
- Evaluación interna, se lleva a cabo dentro de la organización gestora, obtiene la colaboración de quienes participaron en las acciones, ya que quien realiza la evaluación conoce lo sustantivo de la disciplina, o conjunto de acciones realizadas para alcanzar un fin. Tiene mayor importancia este conocimiento frente al énfasis metodológico.
- Evaluación mixta, busca las evaluaciones ya mencionadas, cuidando que los evaluadores realicen su función en estrecho contacto y con la participación de los miembros internos, sin embargo en este tipo de evaluaciones no está considerada la población objetivo del proyecto.
- Evaluación participativa, llena el vacío dejado por el otro tipo de evaluaciones, ya que el objetivo de este tipo de evaluación es el minimizar la distancia que existe entre el evaluador y los beneficiarios.

De acuerdo con Sulbrandt<sup>165</sup> existen tres formas clásicas de evaluación: metas, impacto y procesos.

---

<sup>164</sup> José Mejía Lira, *Evaluación de la gestión y políticas públicas*. México, Porrúa. 2003. pp.17-18.

<sup>165</sup> *Ibíd.* pp.18-19.

*Metas:* Intenta responder a la pregunta sobre el grado de éxito del programa en relación con las metas propuestas (ejemplo: personas atendidas, tipos de servicios prestados). La mera asignación de valores a las metas plantea varias interrogantes, entre las cuales se encuentra la ambigüedad que existe en la definición de metas y objetivos. Además, parte del supuesto de que existe una formulación adecuada del proceso de intervención social. Por otra parte, es necesario considerar que las metas casi siempre son manipulables por los operadores del programa.

*Impacto:* Intenta establecer en qué medida el programa o proyecto social ha contribuido a cambiar la situación negativa inicial. Esta evaluación permite determinar el efecto neto de la intervención social; sin embargo, para que ello funcione se debe dar una serie de condiciones entre ellas: claridad de los objetivos (programa estable, intervención social significativa para medir impacto neto); factibilidad de una medición técnica usando modelos estadísticos y recursos suficientes para su aplicación. Su mayor aplicación corresponde a programas estandarizados, como los educativos y los nutricionales. En ese contexto, proyectos o programas pequeños o grandes políticas sociales con múltiples y variados objetivos presentan limitaciones para desarrollar este tipo de evaluación.

*Procesos:* Asociada a la evaluación formativa, la evaluación centrada en los procesos se orienta a analizar los mecanismos internos de funcionamiento del programa, para establecer las debilidades en el diseño e identificar las principales dificultades en su implementación. Su mayor utilidad es entregar señales rápidas sobre los problemas o desvíos en la operación del programa. Una de sus posibles dificultades es trabajar sobre dimensiones funcionales y estructurales técnicas, pero ignorando los aspectos subjetivos asociados a los procesos de operación de un programa social; entre ellos, el clima organizacional, la cultura laboral, los mecanismos informales de comunicación, variables políticas, etcétera.

#### **4.2.2 Necesidad de evaluación**

Los procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas de aquellos que se ajustan mejor a los objetivos perseguidos con base en los criterios definidos. Para hacer la selección es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos. Si solo existiera una posible solución, ésta será evaluada frente

a la alternativa de “no hacer nada”, de manera de elegir la mejor o más aceptable también en este caso.<sup>166</sup>

Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no.

En nuestros días las acciones públicas son cada vez más observadas por los agentes sociales. Las actividades hacia las instituciones públicas son de desconfianza y la claridad de actuación pasa por determinar las ideas que tienen los ciudadanos acerca de las acciones que querrían que el gobierno emprenda.

Los procesos políticos y la aplicación de diversas medidas instrumentadas por las organizaciones gubernamentales, tienen como resultado acciones que los ciudadanos experimentan,<sup>167</sup> las acciones finales son la última posibilidad del gobierno de afectar lo que ocurre en la vida real de los ciudadanos.

Los gobiernos actúan pero en muchas ocasiones no queda claro si los esfuerzos emprendidos generaron los beneficios que se pretendían. De ahí la preocupación por evaluar las políticas y programas públicos va tomando mayor fuerza, tanto en su uso como en la generación de métodos y técnicas apropiadas para el ámbito público.

#### **4.2.3. Lineamientos y criterios para la evaluación de la gestión pública municipal**

La evaluación se asocia al balance de resultados de ciertas políticas o programas en función de los objetivos, metas e indicadores. Esto ha conducido a un marcado énfasis en la sistematización de metodologías y propuestas de evaluación con la introducción de metas experimentales o cuasiexperimentales.<sup>168</sup> Sin embargo, los procesos sociales son complejos y no es posible la aplicación de recetas globales. En realidad cada proceso de evaluación social requiere una propuesta única en función al nivel de complejidad y

---

<sup>166</sup> Myriam Cardozo Brum, *La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones*, Revista de Administración Pública. No. 84, México, 1983. p.1.

<sup>167</sup> José Mejía Lira, *Evaluación de la gestión y de las políticas públicas*. México, Porrúa, 2003. p.9.

<sup>168</sup> *Ibíd.*, p.18.

particularidades de su entorno, de sus objetivos y de los intereses reales de los grupos más afectados.

¿Quién evalúa y qué patrones de evaluación se establecen? La evaluación las más de las veces se limita de cierta manera a considerar las políticas en función de ellas mismas: el valor de lo que se ha hecho se juzga conforme a pautas inherentes a las propias políticas, lo cual implica aceptar sus metas e ignorar otros valores externos que podrían poner en tela de juicio su resultado, aunque fuese positivo.

La evaluación puede darse en distintas vertientes y bajo diferentes métodos. De hecho, evaluamos desde el inicio de nuestra acción al considerar varias firmas de actuación que pueden llevarnos a situaciones diversas y con beneficios y desventajas en cada opción. Una primera manera de ver a la evaluación corresponde<sup>169</sup> a juicios sobre la valía o el mérito que tiene un objeto, para ello se emplea procedimientos objetivos para obtener información segura e imparcial.

Pero hemos de anotar que el proceso de evaluación tiene un sentido de aprendizaje, pues presume la detección de fallas, el cuestionamiento a orientaciones, la determinación del uso de recursos, pero sobre todo de una transformación que buscamos se produzca y nos exija analizar si los esfuerzos realmente están generando los resultados buscados.

La evaluación se ubica siempre en una perspectiva entre la búsqueda del conocimiento y el apoyo a la actuación o el saber para actuar. Uno procede de manera diferente al tener conocimiento de la acción y del sistema mediante el cual se puede llevar acabo dicha acción. Si hemos de considerar que la acción pública corresponde a una respuesta a una situación “socialmente problematizada”, la evaluación tiene como fin la verificación de cómo esta respuesta puede ser juzgada como satisfactoria.

Implica considerar lo siguiente:

- Los objetivos.
- Los medios.
- El funcionamiento de los sistemas relacionados.

---

<sup>169</sup> *Ibid.*, p.10.

- La naturaleza de las relaciones de los servidores vinculados.
- Las relaciones de los usuarios externos o de los beneficiarios finales.
- Entre otros aspectos.

De ahí que la evaluación es un esfuerzo amplio que requiere su planeación y sus estrategias de ejecución, además de recursos. Esto lleva un grado de complejidad que en ocasiones desalienta a su adecuada aplicación, también debemos de admitir que, en ocasiones, la evaluación<sup>170</sup> es un instrumento de poder al servicio de quienes la ostentan, pudiendo la dirección utilizar ese instrumento como un medio de control hacia diversos agentes de una organización.

En consecuencia la ejecución de un proceso de evaluación implica clarificar el interés para utilización y las afectaciones para cada uno de los actores implicados, reflexionar sobre esta situación y no sólo identificar problemas lo cual permitirá la creación de mejores condiciones para los procesos de evaluación.

La evaluación está motivada por la búsqueda de una identificación del impacto directo sobre las decisiones públicas. Lo más típico es disponer de una evaluación *a posteriori* para identificar si se fue eficaz en una política de acuerdo con las decisiones tomadas y los instrumentos utilizados, buscando contar con información para permitir reforzar la acción, suspenderla o cancelarla.

La evaluación de políticas y programas públicos es tan exigido y necesario pero presenta dificultades que deben tomarse en cuenta y encararse de la mejor forma para que esta actividad cumpla sus cometidos. Herramientas existen pero no pueden, ni deben, ser aplicadas fuera del contexto de acción donde debe estar explícito los intereses de los evaluadores y de quienes harán uso de sus resultados. Las tendencias actuales,<sup>171</sup> para una adecuada respuesta, nos muestran que se debe trabajar bajo estrategias “ecosistémicas”, correspondiente a romper la actitud de simplificación de la realidad o al aislamiento de los aspectos particulares de la misma.

La forma de actuación busca tomar en cuenta de manera simultánea las diferentes dimensiones de un problema para tratarlo en un enfoque más integral. Esta práctica nos

---

<sup>170</sup> *idem*

<sup>171</sup> José Mejía Lira, *Evaluación de la gestión y las políticas públicas*. Porrúa, México, 2003. p 11.

lleva a buscar una evaluación que considere, no un resultado aislado sino una relevancia de aspectos valorados como importantes pero en un contexto determinado.

Tener un sistema de control de gestión representa una necesidad de los funcionarios municipales para contar con información oportuna y confiable que permita el adecuado conocimiento, análisis y evaluación de los programas, la detección de desviaciones; la corrección y reorientación de las actividades; y la oportuna toma de decisiones que asegure el debido cumplimiento de los planes, programas y actividades encomendadas a la administración municipal.

### **4.3 Innovaciones para mejorar la eficiencia de la administración pública**

Innovar en materia de gobiernos municipales significa readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos. Innovar no necesariamente significa inventar nuevas cosas, puede requerirse de mejorar sustancialmente las prácticas de gobierno y de sentar un precedente en la historia del municipio en cuestión.

Innovar tampoco se refiere a implantar las últimas técnicas administrativas de moda y a la adquisición de sistemas altamente sofisticados de gestión. Esto puede ayudar en algunos casos y en algún tipo de municipios, sin embargo, también imaginar mejoras modestas pero útiles a los sistemas ya en operación y construir una acción pública local de entendimiento mutuo entre gobierno y ciudadanos, es una innovación. El tamaño del municipio, lo sofisticado de los cambios propuestos, la capacidad de difusión de los programas municipales, son elementos que influyen pero no determinan el potencial innovador de una experiencia.<sup>172</sup>

La fuerza de una experiencia innovadora está en el compromiso responsable de las autoridades y en el impacto social de las acciones. Lo sofisticado del proceso es sólo una cualidad adjetiva y no sustantiva.

---

<sup>172</sup>Enrique Cabrero Mendoza, *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales*. México. 2001. COLMEX-CIDE, p. 23.



Se innova para mejorar el impacto final de la acción del gobierno municipal. Las reestructuraciones internas, la adopción de nuevos sistemas de gestión, el diseño de nuevos mecanismos de interacción con la ciudadanía, son sólo medios para el fin último: mayor bienestar social y un clima democrático y abierto entre gobernantes y gobernados.

Cabrero Mendoza menciona que no hay una “receta” para innovar y mejorar de forma mecánica el gobierno municipal. Creer que hay recetas es ingenuo, aunque por otra parte creer que no es necesario observar otras experiencias para mejorar, también es ingenuo. Diversos estudios sobre experiencias innovadoras de gobierno municipal en México han mostrado algunas enseñanzas:<sup>173</sup>

- un gobierno entrante que no lleva a cabo diagnóstico detallado del estado de la administración y de los problemas más urgentes a ser resueltos en el municipio, tiene pocas posibilidades de éxito, tres años transcurren muy rápido;
- un gobierno que no es escrupuloso en el manejo de los recursos de la administración municipal y que no rinde cuentas sistemáticamente ante la población difícilmente generará confianza lo cual debilitará sus iniciativas;
- un gobierno que no se da el tiempo de pensar creativamente en cómo resolver de una mejor manera los problemas locales, y que no aprende de otras experiencias, no logrará un impacto importante;
- un gobierno que no integra a la ciudadanía en el diseño y evaluación de los programas municipales no multiplica su impacto y permanece débil y aislado,
- un gobierno que no se apoya en otros programas estatales o federales por motivos partidistas u otros, o que se aleja de iniciativas intermunicipales o de otros sectores sociales, está dejando ir oportunidades muy importantes para tener un mayor impacto local;
- un gobierno municipal que sólo actúa en función del periodo trianual es un gobierno de visión corta que difícilmente trasciende. Es evidente que se trata de una limitante constitucional que restringe en mucho a un gobierno municipal, sin embargo una visión de largo alcance al final es reconocida por la ciudadanía y si es exitoso algún programa iniciado, es más difícil que el siguiente grupo gobernante deseche los esfuerzos.

---

<sup>173</sup> Cabrero, *op. cit.*

Observar este tipo de enseñanzas no es particularmente innovador, es simplemente construir una mística de buen gobierno que facilitará el surgimiento de programas innovadores y la generación de impactos positivos en la gestión municipal.

El cambio y la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público, son los ejes rectores de la nueva visión de la administración pública.

El cambio, no se limita a una serie de adopción de políticas o tareas diversas, sino que requiere que estas superen a las que actualmente existen. La innovación comprende aspectos tales como, una mejoría en la coordinación tanto entre las unidades administrativas a nivel horizontal y vertical. La coordinación permite una mejoría en la jerarquización de la gestión pública.

Otro punto (dentro de la innovación) es la descentralización y desconcentración. Para el caso mexicano, ambas políticas han adquirido mayor relevancia desde la década de los ochenta. Ambas políticas responden tanto a criterios administrativos como político-institucionales. En los primeros, se encuentra el fortalecimiento de las gestiones locales con una elevada participación ciudadana.<sup>174</sup> El fortalecimiento regional incluye cuatro grandes vertientes:

- Fortalecimiento de la gestión pública
- Fortalecimiento de los servicios públicos
- Fortalecimiento de las finanzas locales.
- Fomento en la participación ciudadana.

Los cuatro puntos anteriores sirven como ejes rectores en las políticas de descentralización y desconcentración. Para el caso mexicano la innovación, se ha concentrado en el ámbito financiero. Tal es el caso del llamado federalismo fiscal.

Tal vez no sea reiterativo señalar, que el fortalecimiento de las gestiones públicas locales es el punto de partida en la innovación. Para ello, se requiere delegar mayores facultades, funciones y tecnologías administrativas. En México, han comenzado a gestarse gobiernos

---

<sup>174</sup> Lahera, Eugenio, *Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública*, en Revista de la CEPAL No. 52, Santiago de Chile abril, 1994. pp. 33-47.

locales innovadores, estos definidos por su adaptabilidad, flexibilidad y óptimo funcionamiento en el servicio público.

En el proceso de la innovación, se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos. Para ello son tres las líneas de acción: Capacitación, remuneración y relaciones laborales. Por lo que se refiere a la capacitación, las técnicas gerenciales permiten innovar el perfil de la actividad pública, así como fortalecer sus cuadros estratégicos, coordinadores y operativos. Sin embargo, para lograr una óptima capacitación se requiere de un diagnóstico integral y sistematizado del quehacer típico del funcionario. En cuanto a las remuneraciones se refiere, ha sido un problema añejo la falta de sueldos y salarios óptimos para el personal público. Como se dijo anteriormente, la experiencia de los ajustes estructurales tuvieron un impacto negativo en el gasto público, sobre todo en el gasto corriente. Para lograr una óptima remuneración no sólo se requiere incrementar el ingreso personal sino que diferencie y catalogue el desempeño de las actividades en el sector público. El contexto en el que se encuentra inmerso nuestro país, obliga a un replanteamiento de este punto. Por último, las relaciones laborales, requieren un mejoramiento en los sistemas de información existentes.

En nuestra década el uso y la importancia de la información serán determinantes en el desempeño de la gestión pública. En este punto en particular, se requiere una política integral para su mejoramiento.

Dentro de las características mínimas señaladas en la innovación, es importante reconocer que la innovación es un medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas.<sup>175</sup>

#### **4.3.1 Niveles de innovación**

La gestión pública innovadora debe de reconocer cuatro niveles de profundidad Según Cabrero y Arellano,<sup>176</sup> los niveles de innovación son:

---

<sup>175</sup> Sonia Ospina Bozzi, *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública*, en *Gestión y Política Pública*, Vol II, No.1, enero-junio, 1993, CIDE, México. p.39.

<sup>176</sup> David Arellano y Enrique Cabrero, *Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica*, en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, N1, enero-junio, CIDE, México.1993. pp. 59-89.

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

Los cuatro niveles de innovación, permiten identificar en que grado se logra mejorar la gestión pública, con la adopción de modelos decisionales.

#### **4.4 Tendencias en la modernización de la gestión pública**

La mejora de la gestión pública puede ser facilitada a través de un esfuerzo deliberado de aprender de la experiencia. Se ha incrementado considerablemente la capacidad de entender la complejidad de los procesos de cambio en la administración pública, en la que normalmente la provisión de los servicios públicos involucra a varias instancias a la vez. La selección y descripción de casos concretos tiene la finalidad de facilitar la comprensión de las cuestiones generales.

Anteriores iniciativas de reforma fracasaron al no asegurar el compromiso de los actores directamente implicados en su puesta en práctica. En la medida en que los objetivos de la reforma se hacen más ambiciosos.

Poco a poco se fueron delineando los contornos de la nueva administración pública:<sup>177</sup>

- 1) Descentralización política, transfiriendo recursos y atribuciones de los niveles políticos regionales y locales;
- 2) Descentralización administrativa a través de la delegación de autoridad para los administradores públicos transformados en gerentes crecientemente autónomos;
- 3) Organizaciones con pocos niveles jerárquicos, al contrario de la tradicional estructura piramidal;
- 4) Presunción de la confianza limitada y no de la desconfianza total;

---

<sup>177</sup> Juan Rosales Núñez, *Una nueva cultura de la gestión pública*. México, IAPEM No. 37. 1998. p. 50.

- 5) Control por resultados *a posteriori* al contrario del control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos; y
- 6) Administración volcada hacia la atención del ciudadano.

Para tener una idea de qué tipo de estrategias de modernización administrativa se están adoptando en municipios mexicanos se llevó a cabo un análisis de un conjunto de procesos de reforma. Esto arrojó tres tipos de estrategias de modernización municipal:<sup>178</sup>

- 1) Modernización gerencial claramente inspirada y orientada por los postulados de la NGP (Nueva Gerencia Pública), es decir, programas que buscan disminuir trámites y reglamentaciones excesivas mediante mecanismos innovadores de regulación, programas que incorporan tecnología de información en las tareas de atención al público, acciones que buscan mejorar los sistemas de planeación estratégica, evaluación por resultados u otros similares.
- 2) Reforma administrativa tradicional estaba orientada a mejoras todavía enmarcadas en una visión tradicional de la administración tales como: elaborar reglamentos básicos, manuales de organización o procedimientos, adoptar sistemas formales de control presupuestal o de planeación, mejorar los sistemas contables, crear departamentos de recursos humanos, administración, finanzas, o mejorar los catálogos de predios, servicios u otros.
- 3) Construcción administrativa elemental se refiere a procesos de reforma administrativa que simplemente se orientaban a ajustes elementales en la organización interna, vinculados frecuentemente con formas tradicionales de gobierno local (distribución de funciones entre miembros del cabildo), o de coordinación de las acciones frente a comunidades de pobladores, tales como delegaciones municipales, vicealcaldías, o simplemente a la organización de acciones tradicionales de prestación de algunos servicios del gobierno local.

La evolución reciente y la complejidad hacen ver la urgencia de montar una administración no sólo profesional, sino también eficiente y orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos. La crisis administrativa se manifiesta en la baja capacidad de formulación, información, planificación, implementación y control de las políticas públicas. Las insuficiencias de la administración pública del país son dramáticas.

---

<sup>178</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Políticas Públicas municipales: una agenda en construcción*. México, Porrúa. p.167.

Aunado a esto la disputa política y la falta de un consenso político nacional, es imprescindible la modernización de la gestión pública para que cumpla con sus cometidos.

#### **4.5 Diseño e implantación del sistema y/o herramientas de evaluación de la gestión pública**

Normalmente se desconoce el desempeño de los programas y proyectos en los que se plasman las orientaciones de política social y, sobre todo se ignora el impacto que tales acciones producen sobre la población. Parece esencial, por lo tanto, racionalizar las políticas públicas aumentando la eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia de los programas y proyectos. Sólo así será posible satisfacer las necesidades más urgentes de los diversos grupos sociales. Por consiguiente se requieren procesos continuos y constantes de juicio sobre decisiones, acciones y resultados.

Conducir un programa de evaluación implica haber llevado a cabo un adecuado diseño para disponer de los mecanismos y herramientas que permitieran emitir un juicio sobre nuestras actividades y los resultados que éstas permiten alcanzar.

Para la evaluación deben considerarse que existen diferentes niveles. Se pueden tener enfoques de tipo nacional, donde se busca obtener un juicio sobre toda la política pública a nivel de todo el país, incluso con referencia a otros países o con parámetros mundiales. Se puede buscar un enfoque regional, o bien algo más específico que considere un programa, una institución o un proyecto particular en el campo de la política en cuestión. La evaluación puede compartir algunos métodos en cada caso, pero se requiere de una metodología con relación a la situación considerando la especificidad del nivel donde trabaja.<sup>179</sup>

El proceso de evaluación está dirigido a lograr una administración pública eficiente, eficaz y de alta calidad, para los habitantes de Tlalnepantla, quienes tienen derecho a conocer el trabajo de sus servidores públicos, el manejo del gasto público y los resultados logrados, así como la cobertura en la respuesta a las demandas ciudadanas. Por ello, la rendición

---

<sup>179</sup> José Mejía Lira, *Evaluación de la gestión y políticas públicas*, p. 163.

de cuentas sobre el desempeño y destino de los recursos públicos es imprescindible y de responsabilidad gubernamental.

Por ello la presente administración de Tlalnepantla de Baz ha instaurado el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño Gubernamental, herramienta que permite valorar las acciones de gobierno y mediante el que se revisa el cumplimiento de la estrategia contenida en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, por lo que lleva a cabo constantemente la evaluación de sus actividades a través del seguimiento y evaluación permanente de metas, líneas de acción e indicadores estratégicos de programa y proyecto ; para cada uno de ellos anualmente quedan establecidas metas específicas a alcanzar. Todas estas herramientas miden el avance de alguna acción concreta que se esté llevando en el Ayuntamiento dirigida a un objetivo previamente determinado que responde a las principales demandas y necesidades de la población en el Municipio.<sup>180</sup>

Jurídicamente han surgido diversas leyes y reglamentos, así como adecuaciones a las ya establecidas, incorporando elementos que permiten llevar a cabo de forma precisa y confiable el seguimiento, control y evaluación de la gestión gubernamental.

Por lo anterior y en apego al marco jurídico vigente, periódicamente se elaboran informes que dan cuenta de los resultados obtenidos, a partir del análisis de las causas y las variaciones de lo alcanzado, respecto de los objetivos y metas establecidos; asimismo se señala el impacto que los resultados generan en los retos y oportunidades para coadyuvar a un mejor desempeño. En la elaboración del planteamiento de metas y construcción de informes se busca la participación de todas las áreas, internamente ésta labor ayuda a tomar las medidas necesarias en cada unidad administrativa con el fin de superar rezagos y carencias; así mismo se hacen llegar los documentos a órganos superiores encargados de dar seguimiento y vigilar el buen desempeño de los ayuntamientos.<sup>181</sup>

Para dicha evaluación el Plan de Desarrollo Municipal es el eje que guía dicha labor, pues es en este documento donde se concentra la estrategia a seguir para afrontar los problemas particulares del municipio y aprovechar al máximo las fortalezas del mismo para lograr un óptimo desarrollo.

---

<sup>180</sup> Documento interno. Departamento de Evaluación del Desempeño Gubernamental. Tlalnepantla de Baz. 2006.

<sup>181</sup> *Ídem*

#### 4.5.1 Evaluación de la participación social

La participación permite tanto definir hacia donde deben dirigirse los esfuerzos y/o bajo que modalidades conviene instrumentar la política o programa en cuestión, pero también representa el mejor mecanismo de retroalimentación. La pregunta principal es si realmente estamos llevando a cabo un sistema de participación social o solamente simulamos haber consultado a un grupo de personas, que no necesariamente tienen que ver con la política pública. Existen diversas cuestiones como es, la instrumentación de los mecanismos de vinculación sociedad-gobierno, las necesidades que se atienden o pretenden atender, las situaciones que se manejan por parte del gobierno y de los grupos sociales, las modalidades de gestión, entre otros aspectos.

Podría manejarse un sistema sencillo para medir la participación observando cuántas personas concurren a tal o cual acción o consulta. Sin embargo, esta medición no consideraría aspectos como la calidad, la contribución real, la orientación de la participación, entre otros elementos. De ahí que la primera consideración será preguntarse cuáles elementos podrían tomarse en cuenta para la evaluación de la participación. Consideramos que las siguientes variables serían las más indicadas y que corresponden a las más importantes a manejar:<sup>182</sup>

- Orientación: corresponde a la direccionalidad bajo la cual se manejan los participantes; pudiendo ser manipulada, impuesta, inducida, etcétera y también estimaría si es favorable o desfavorable a la solución de problemas.
- Liderazgo: se refiere a la observación del tipo de beneficios que obtiene quien dirige los esfuerzos del grupo social, así como a su real o nula existencia.
- Organización: identifica qué tan integrados están los esfuerzos, si se articulan azarosamente o se cuenta con mecanismos apropiados de organización.
- Recursos: se busca identificar las aportaciones y su origen.
- Gestión: implica observar los perfiles de comportamiento de la organización social y las consideraciones a los miembros.

Habiendo establecidos las variables para la evaluación, se requiere determinar su forma de identificación, o los indicadores a utilizar para la medición; así como la escala de

---

<sup>182</sup> Mejía, *op.cit.*, p.166.



medición bajo la cual se harían operables las variables. En una primera aproximación podemos establecer la organización siguiente:<sup>183</sup>

**Cuadro 8**  
**Variables para la evaluación**

| Variable            | Tipo   |
|---------------------|--|
| <b>Orientación</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Externa (ajena al grupo)</li> <li>• Inducida (ajena, pero aceptada en parte por manipulación).</li> <li>• Derivada (de otros intereses aunque pueden ser de un grupo interno).</li> <li>• Considerada (preocupada por intereses grupales, pero no del todo claros).</li> <li>• Decidida (con objetivos claros y favorables).</li> </ul> |
| <b>Liderazgo</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistente o desvinculado de los intereses sociales.</li> <li>• Limitado y/o con poco interés en el grupo.</li> <li>• Intereses propios con cierta consideración al grupo social.</li> <li>• Consideran al grupo pero es desarticulado.</li> <li>• Alta consideración y con gran integración al grupo social.</li> </ul>               |
| <b>Organización</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistente.</li> <li>• Impuesta.</li> <li>• Inducida.</li> <li>• Articulada por los propios miembros.</li> <li>• Alta consideración y con gran integración al grupo social.</li> </ul>   |
| <b>Recursos</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nula participación de los miembros sociales.</li> <li>• Regular aportación y/o administración.</li> <li>• Aportes periódicos sin control.</li> <li>• Volumen considerable de recursos con cierto descontrol.</li> <li>• Volumen alto de recursos y decisión o control sobre ellos.</li> </ul>   |
| <b>Gestión</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisiones externas.</li> <li>• Estructuras centralizadas.</li> <li>• Grupos de interés que obtienen prevenda al interior.</li> <li>• Grupos semiintegrados.</li> <li>• Grupos integrados.</li> </ul>   |

**Fuente:** José Mejía Lira, *Evaluación de la gestión y de las políticas públicas*.

#### **4.5.2 La evaluación de la innovación**

La evaluación de la innovación requiere disponer de conocimientos e información. Conocimiento de aquello existente, de los aplicados y utilizados normalmente y que ha demostrado su utilidad en un contexto determinado, así como aquellas aplicaciones que fracasaron o mostraron una limitada utilidad. Información de la evaluación y de las prácticas más comunes, reconociendo que la innovación es un fenómeno complejo y sistémico y de alta interacción entre diversos aspectos.

<sup>183</sup> *Ídem*

Una innovación implica un mejoramiento y corresponde a la implantación y adopción de nuevos métodos o modalidades de trabajo, derivado de algún cambio en personal, el desarrollo de sus capacidades, el cambio de equipo o materiales, la modificación de procesos o una combinación de éstos. Una evaluación de la innovación implica tener en claro los criterios bajo los cuales se busca evaluar: gasto-resultados, número de innovaciones, ahorro de recursos, mayores usos del producto o servicios, productividad generada, uso de la innovación, entre otros criterios. También puede generarse una función de evaluación con criterios múltiples y ponderados.

Un primer criterio puede ser el análisis de las actividades de una institución o empresa, para lo cual pueden considerarse tres tipos de actividades de la innovación:

- Existen cambios que han funcionado y se han implantado.
- Abortados, intentos que no fructificaron mostrando su poca utilidad o dificultando más que mejorando.
- En curso, aquellos que se están realizando pero que aún no han alcanzado la fase de implantación.

Aquí ya podríamos tener un indicador que sería:

$$\frac{\text{Actividades de innovación}}{\text{Actividades totales}}$$

Pudiendo añadir:

$$\frac{\text{Actividades de innovación exitosas}}{\text{Actividades de innovación emprendidas}}$$

Estos indicadores podrían ser un primer intento por evaluar, y *de facto* suele usarse este tipo de indicadores. De los esfuerzos más comunes para evaluar la innovación, encontramos la consideración a la proporción en que la institución u organización en cuestión que se encuentre innovando frente a los que no están innovando. Este indicador parece ir tomando su fuerza y se ha hecho tan común con el porcentaje de PIB dedicado a la investigación y el desarrollo, cuando interesa un manejo a nivel nacional o regional.

Además debemos considerar que en el proceso de innovación aparecen aspectos de no fácil medición, en consecuencia las preguntas básicas son:<sup>184</sup>

- Qué debe medirse
- Cómo debe medirse
- En donde debe medirse

Dada la innovación, ésta genera múltiples resultados, por lo cual la primera pregunta debe definirse claramente. Existen varios aspectos a medir, pero los principales serán: el mejoramiento de procesos (en tiempo, recursos, satisfacción de agentes) y el de productos o servicios mejorados (nuevos usos, mejores resultados) el cómo medir ha llevado al uso, con mayor fuerza, de la encuesta. Aquí lo importante será el enfoque otorgado a la misma. Un enfoque corresponde a la “encuesta por sujeto”, cuyo objetivo es explorar los factores que influyen en el comportamiento innovador. El otro enfoque implica recabar éstos sobre innovaciones específicas, conocida como “encuesta por objeto”. Finalmente, el dónde, implica definir el nivel del análisis. Normalmente se busca aplicar ambos enfoques, pues resultan ser complementarios.

#### **4.5.3 La evaluación de la cultura laboral**

Una evaluación de la cultura de quienes conforman la unidad de trabajo se ha convertido no sólo en una necesidad, sino también en una exigencia para los gobiernos y las administraciones públicas actuales, el tener claro cuáles son los propósitos y las búsquedas que lleva a cabo la organización es fundamental.

La cultura laboral refleja los supuestos acerca de la naturaleza de la organización. Se manifiestan a través de la conducta organizacional o clima organizacional, esto no es más que la manera en la que la dirección y los empleados individualmente o en grupos se comportan en la organización. Este factor tan importante dentro de las organizaciones influye en dos áreas de la conducta de los trabajadores, ellas son:

- Valores organizacionales: conceptos de lo que es mejor o bueno para la organización y lo que sucederá y debería suceder. Se refiere tanto a los fines y metas como a los medios.

---

<sup>184</sup> José Mejía Lira, *Evaluación de la gestión pública y políticas públicas*. México, Porrúa, 2003. p.170.

- Clima laboral: atmósfera de trabajo de la organización tal y como se percibida y experimentada por los integrantes de la misma. Este aspecto abarca el sentir y la manera de reaccionar de las personas frente a las características y la calidad laboral y de sus valores.

La cultura laboral es un factor de éxito en las organizaciones, también es cierto que es un elemento organizacional difícil de manejar; puesto que una cultura profundamente arraigada, puede ser difícil de cambiar. Pese a presentarse esa dificultad, la cultura laboral sí puede ser direccionada y transformada; pero el éxito que se puede obtener de ese cambio sólo dependerá en gran manera de la constancia, perseverancia y sobre todo del grado de madurez que tenga la organización.

Resulta una inquietud para muchos altos mandos llevar a cabo un proceso de evaluación a la cultura laboral de la organización; para ello es indispensable trazarse un programa de dirección cultural que abarque aspectos como:<sup>185</sup>

- Identificar los principios de la organización y someterlos a consideración;
- Extraer de los principios los valores que subyacen en ellos;
- Analizar el clima organizacional;
- Analizar el estilo de dirección;
- Planificar y actuar sobre los principios, valores, clima y estilo de mando que se deben cambiar y sobre los que deben mantenerse o reforzarse.

Este tipo de programas permiten a los altos mandos, junto con sus asesores, definir y compartir la misión de la organización, el conocimiento de la visión, la promulgación de valores organizacionales correctos; el ejercicio de un liderazgo con el fin de lograr motivar a los miembros de la organización y lograr la participación de todos en el logro de los objetivos.

De la aplicación de los programas culturales en las organizaciones no se pueden esperar cambios inmediatos; los cambios en una organización pueden requerir años y considera además la existencia de un factor que se hace presente en todas las organizaciones como es la resistencia al cambio. En una organización donde los principios y valores

---

<sup>185</sup> *Ibíd.* p.172.

están profundamente arraigados, difícilmente las personas estarán dispuestas a abandonarlos. Para poder lograr esos cambios hay que educar a las personas, reforzar en ellas que esos nuevos principios y valores afectan de manera positiva a la organización.

De la internalización de esos nuevos principios y valores dependerá el éxito del programa cultural y el de la organización, todo ello redundará en el personal generado en ellos actitudes que llevarán a desarrollar climas favorables para lograr el cumplimiento de la misión y la visión.

La cultura laboral nos permite evaluar el grado de satisfacción que existe en nuestra gente a través de la aplicación de encuestas que se enfocan a la efectividad de la organización, el trato que se le brinda al personal y el adecuado manejo y desarrollo humano.

La cultura laboral es un campo que reúne todo el ser de la organización y a todos los que en ella trabajan, lo que las personas hacen en sus actividades organizacionales, contiene la información sobre los valores, principios, rituales, ceremonias y los mismos líderes de la organización. Si las personas se comprometen y son responsables con sus actividades laborales, se debe a que la cultura se los permite.<sup>186</sup>

#### **4.6. La evaluación del desempeño**

Una de las mayores condicionantes para obtener más y mejores resultados corresponde al adecuado desempeño de las personas que intervienen para llevar a cabo la ejecución de las políticas y actuar en los ámbitos gubernamentales. Comúnmente, todos los servidores públicos desean obtener buenos resultados y alcanzar los objetivos y metas planteadas en las distintas políticas, pero al no verificar los esfuerzos, no se tiene en claro si éstos fueron suficientes y si la capacidad del personal que interviene se encuentra al nivel exigido para obtener los resultados buscados.

La evaluación del desempeño permite contar con una retroalimentación a los servidores públicos, orientándoles para dirigir sus esfuerzos y minimizar sus deficiencias, logrando en consecuencia una motivación y mayor satisfacción en su labor. En primer término, se requieren medidas precisas de desempeño para una adecuada selección de quienes deben conformar el equipo de trabajo, también la evaluación del desempeño permite decidir quiénes son merecedores de promoción y compensar esfuerzos. Finalmente, los

---

<sup>186</sup> *Ibíd.*, p.172.

resultados de la evaluación pueden aportar ideas útiles para refinar las prácticas existentes o establecer nuevos métodos.

El gran reto es contar con métodos adecuados de desempeño, por lo cual la mayoría de los trabajos de investigación se han orientado al problema de la medición, al desarrollo de escalas o bien a la reducción de los errores en las pruebas aplicables. También existen investigaciones sobre los procesos cognitivos involucrados en las evaluaciones, y en menor grado encontramos estudios sobre los aspectos emocionales del proceso de evaluación. En todo caso, la preocupación central corresponde a la identificación de los factores que afecten la precisión de la medición del desempeño.

La evaluación del desempeño debe corresponder a un proceso sistemático y periódico, a través del cual se establece una medida de los aportes y logros de los miembros de la organización, tanto desde el alcance de resultados como del comportamiento, de acuerdo con una filosofía basada en la misión, visión y conformación de objetivos estratégicos. En consecuencia, la evaluación del desempeño comprende el establecimiento de compromisos, la medición de logros, la apreciación de lo conseguido y las acciones de mejora y de reconocimiento.

La evaluación del desempeño es un útil instrumento bajo el cual se genera la comunicación, orientado a los servidores públicos hacia las prioridades estratégicas y permite dar a conocer a cada uno de los implicados en una tarea o actividad lo esperado de ellos y la opinión de su rendimiento, además de las consecuencias derivadas de dicho rendimiento.

Conformar un sistema de evaluación a la medida es un proceso largo y complejo, donde conviene llevar a cabo pruebas piloto para ir hacia un diseño adecuado y definitivo, pero sobre todo para crear el hábito de la evaluación. El sistema ideal sería disponer de las reglas mínimas, desregulando las actividades, desapareciendo los manuales de procedimientos y demás formas limitantes de la actuación y la creatividad, exigiendo sólo resultados y la transparencia, considerando la actuación de los grupos, las unidades y las personas de una dependencia o entidad pública.

Para lograr constituir un buen sistema es conveniente hacer varios considerandos, referidos a la necesaria objetividad y a la orientación adecuada de la evaluación. En consecuencia debe tenerse en cuenta:

- *Evaluación simultánea.* Exige la evaluación institucional, grupal e individual de manera simultánea. Toda la institución debe estar comprometida a lograr algo y ello dará sentido a la participación del equipo de trabajo y a cada uno de los integrantes.

- *Evaluación objetiva.* Debe hacerse sobre bases rectificables y datos no manipulables. Solo así será justo. Deberá ser obtenida a los mismos rangos o niveles independientemente de quién los aplique o realice.

- *Evaluación sustantiva.* Hay que evaluar los aspectos sustantivos y no los accesorios, se refiere a metas, productividad, calidad en el trabajo, entre otros aspectos y también debe considerarse la satisfacción de los usuarios de los servicios.

- *Evaluación social.* Es fundamental que la evaluación sea social, que los servidores públicos recuerden su calidad de servidores y que sus patrones son los ciudadanos, siendo su responsabilidad atenderlos. En procesos internos hay que considerar quiénes son los usuarios de nuestros servicios y/o productos.

- *Generar cambios.* La evaluación del desempeño debe estar orientada a alentar el espíritu de responsabilidad y de servicio. No debe evaluarse el compromiso con las reglas o procedimientos, sino el esfuerzo para satisfacer a los usuarios.

Un proceso de evaluación del desempeño debe ser bien planeado y organizado, conviene descomponerlo en fases, las cuales pueden ser: fase de planeación; fase de sensibilización; fase piloto; fase de operación; seguimiento y apoyo; fase de evaluación del sistema.

- En la fase de planeación se determinan los componentes del sistema de evaluación, los instrumentos a utilizar, los datos adecuados para evaluar el desempeño, la determinación de agentes evaluadores, la filosofía de la evaluación y la retroalimentación y estímulos a utilizar.
- La fase de sensibilización es muy importante. Deben estar vinculados a un proceso de cambio donde se tenga en claro la razón de ser de la institución y se hayan definido en consecuencia la misión, visión y objetivos estratégicos no sólo de la organización, sino de las distintas unidades que la componen.

- La fase piloto es muy recomendable, pues permitirá ver si se han previsto todos los aspectos y si es necesario hacer cambios al sistema a instrumentar.
- La fase de operación, seguimiento y apoyo corresponde a la puesta en marcha del sistema en toda la institución y presupone la claridad para todos del significado de este sistema. Es necesario hacer un amplio seguimiento y dar mucho apoyo al inicio de su operación para garantizar el éxito.
- La fase evaluatoria consiste en hacer una revisión/evaluación de los resultados obtenidos con base en los objetivos definidos. En esta etapa es de gran utilidad la referencia del programa piloto. Naturalmente esta fase estará presente durante todo el uso del sistema.

La evaluación del desempeño se circunscribe en un proceso más amplio de modernización y/o profesionalización de la administración pública. Un sistema que reconozca el mejor y mayor rendimiento, siendo un factor necesario para la profesionalización de la administración pública. La iniciativa de introducir y potenciar la evaluación del desempeño en los servidores públicos se sitúa en el contexto de la incorporación de una nueva cultura administrativa. Esta nueva modalidad fomenta la comunicación y el dialogo entre superior y subordinado, facilitando detectar capacidades, oportunidades y necesidades de formación al tiempo que se introducen nuevas formas de trabajo y mejoramiento de la gestión. En consecuencia, es preciso asegurar la calidad y consistencia de las apreciaciones, creando un sistema basado en parámetros que minimicen la subjetividad.

Un sistema de evaluación del desempeño debe contemplar varios principios como son:

*Principio organizativo.* La evaluación del desempeño debe ser un instrumento de dirección, mediante el cual se realiza un diálogo entre superior y subordinados para saber qué se busca obtener y qué se espera de éstos en términos de resultados y comportamiento.

*Principio integral.* El sistema de evaluación del desempeño debe permitir que los servidores públicos conozcan qué se espera de ellos y qué opinan diferentes agentes vinculados a su trabajo de su rendimiento, además de saber las consecuencias que pueden derivarse de la evaluación de dicho rendimiento, mismas que son válidas para todos y cada uno de ellos.



*Principio de transparencia.* Deberán estar muy claros cuáles son los mecanismos de evaluación y el aseguramiento de estímulos y recompensas.

El cumplimiento de estos principios permitirá a la función pública:

- Mejorar la gestión de cada unidad administrativa, puesto que contribuirá a:
  - Clarificar actividades y responsabilidades de cada persona y del conjunto.
  - Proporcionar a los mandos y directivos un instrumento de planeación y organización de actividades a través de la dirección por objetivos.
  - Reforzar las funciones directivas de los puestos de mando como líderes de personas.
- Mejorar el desempeño de los servidores públicos, ya que facilitará:
  - El reconocimiento de la actuación del personal.
  - Otorgar estímulos y recompensas a dicha actuación.
  - El desarrollo de la comunicación superior-subordinado.
- Mejorar la gestión de recursos humanos, a través de:
  - Analizar el nivel de adecuación persona/puesto.
  - Identificar necesidades de formación.
  - Utilizar los resultados en la promoción.

Además de los aspectos antes señalados deben cubrirse varios requisitos siendo los básicos los siguientes:

- Debe diseñarse y aplicarse para todos los niveles y unidades. En la administración pública, si fuese el caso, deberá exceptuarse a los titulares de las dependencias.
- Ser objetivo, creíble y de fácil utilización.
- Facilitar el diálogo.
- Fomentar en el mutuo respeto.
- Ser apoyado por el titular de la dependencia.
- Ser aceptado por subsecretarios y mandos superiores.
- Ser comprendido y asimilado por los usuarios.
- Mantenerse y desarrollarse.
- Formar parte coherente de las prácticas de gestión y desarrollo de recursos humanos.

Hemos mencionado la existencia de una fase de planeación, donde deberán determinarse los componentes del sistema de evaluación del desempeño. Conviene desde un principio dejar bien determinado qué, quién, cuándo y cómo se utilizará la evaluación.

Las preguntas clave para la medición del desempeño son:

- Qué medir
- Quién mide
- Cuánto mide
- Cómo utilizar la medición

En el primer aspecto: qué medir, debe quedar claro que la mejor medición es hacer mediciones sobre el progreso del objetivo. Por consiguiente, debe haber claridad para todos los responsables y ejecutores de lo buscado y quién tiene asignado tal o cual meta como responsabilidad. El camino para llegar a los resultados deseados está lleno de situaciones y obstáculos que deben sortearse, por lo cual se puede ampliar el aspecto de factores a medir, a saber:

- Claridad de metas y/o objetivos.
- Logro de resultados.
- Capacidad de resolver problemas.
- Apoyo para conducir esfuerzos.
- Utilización de recursos.
- Motivación.
- Manejo de conflictos.
- Compromisos en sus funciones.
- Efectividad a la comunicación.
- Creatividad.

Otro aspecto fundamental es decidir quién medirá. Lo más recomendable es contar con varios agentes evaluadores. El caso más completo es cuando se dispone de señalamientos de: el superior, los subordinados, los servidores públicos similares o pares y de los usuarios del servicio o producto.

También es importante determinar el cuándo medir. Existen situaciones donde las decisiones tomadas y las acciones efectuadas tendrán significación en periodos largos que dificultarían la evaluación, por ello se sugieren las siguientes pautas:

- Medir subobjetivos o etapas completas en el camino hacia el logro de los objetivos.
- Determinar previamente periodos de variabilidad de indicadores y/o variables a ser manejados en la evaluación.
- Medir con el tiempo suficiente para tomar alguna acción correctiva.
- Aplicar con regularidad la evaluación.
- Medir factores inherentes al trabajo, tales como comunicación y resolución de conflictos.
- Ahorrar tiempo y esfuerzo de medición con el uso de información ya existente.

Las medidas más comunes para el desempeño corresponden a la eficacia, la eficiencia, la productividad y la capacidad de respuesta en situaciones problemáticas.

Finalmente, la evaluación del desempeño no tendrá sentido si no hacemos un uso adecuado de la misma, sus objetivos son validar prácticas administrativas bajo un manejo de pautas, dentro de las cuales se crea, o se busca crear, una cultura particular; además de ayudar a los servidores públicos a comprender y cumplir con sus responsabilidades.

#### **4.7 Evaluación de Resultados**

La evaluación de los resultados, es una de las mejores herramientas para influir en los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una nueva cultura de la gestión pública. Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. Si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, se convertirá en un mecanismo que servirá de punto de referencia. En todo caso, será decisivo para progresar hacia la formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más concedores y capaces de escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación. La evaluación tendrá un impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Será cada vez más difícil

preparar programas y aún legislación sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores.<sup>187</sup>

Para obtener estos resultados, los evaluadores deben recibir entrenamiento sobre la nueva filosofía de servicios, más que sobre las técnicas más sofisticadas las que pueden llevarlos a la construcción de un nuevo y sofocante sistema de auditoría.

Si la evaluación se dirige a un cambio de cultura que tenga éxito en lo técnico como en lo cultural, entonces tenemos que aceptar que tomará tiempo. Invertir en la evaluación requiere tiempo y constancia. Pero también requerirá primordialmente, profesionales bien entrenados que sean completamente diferentes de los burócratas clásicos y aún de los auditores convencionales.

La evaluación de resultados implica reconocer los efectos derivados de la actuación gubernamental o de la aplicación de una política pública. La evaluación determina si se han alcanzado o se están alcanzando los objetivos del programa o política pública aplicada. No obstante existen perspectivas de evaluación de resultados que se alejan de la consideración de los objetivos estableciendo juicios en otro tipo de valores, por ejemplo, juzgar una política de empleo como negativa bajo el criterio del gasto producido, o bajo el impacto a las finanzas públicas.

Existen diversas orientaciones para la evaluación de resultados, la más común es medir efectos producidos a través de algunos indicadores predefinidos. Igualmente existen técnicas como el balance social que pretende establecer los costos y beneficios de una lógica contable, midiendo los beneficios, no necesariamente en términos monetarios.

Una de las líneas más importantes de la evaluación es la motivación por saber el impacto directo de las políticas públicas o los efectos permanentes o los secundarios que las prácticas de gobiernos producen. El caso más clásico<sup>188</sup> corresponde a la evaluación *a posteriori* de la eficacia de una política para corregir o modificar su aplicación, o bien continuar bajo la misma vía. Pero también existe la preocupación para medir todos los

---

<sup>187</sup> Juan Rosales Núñez, *Una nueva cultura de la gestión Pública*. México, IAPEM No. 37. 1998. p. 52.

<sup>188</sup> José Mejía Lira, *Evaluación de la gestión pública y políticas públicas*. México, Porrúa, 2003. p.127.

efectos producidos por la política en cuestión. De ahí que la evaluación del impacto se enfoque a medir resultados de diferente tipo.

Mejía Lira menciona que las preguntas típicas que busca responder esta evaluación son:

¿Qué es diferente gracias al programa o política instrumentada?

¿Cuáles son los efectos a largo plazo?

¿Cuáles son sus efectos no intencionados?

Evaluar los resultados de una acción pública puede hacerse en varias perspectivas. Algunas de ellas se orientan a medir el grado de satisfacción de la sociedad, para lo cual utilizan encuestas o realizan discusiones y diálogos o bien consultas entre agentes claves de la política. Otra perspectiva corresponde al análisis de la elaboración o diseño del programa o la política para determinar si cubrió las necesidades o demandas a satisfacer. También puede buscarse el nivel de operación de los recursos con una visión eficientista de la evaluación. Finalmente como ya se mencionó, puede existir la preocupación por medir los impactos de la acción pública, tanto los deseados como los colaterales.<sup>189</sup>

Mejía Lira menciona que una de las perspectivas más recomendables para evaluar el impacto consiste en la medición del grado de satisfacción de la sociedad respecto de la política o programa emprendido, normalmente a través de encuestas. Debe tenerse en cuenta que en estos casos pueden estarse comparando resultados con expectativas y que éstas comúnmente difieren de los objetivos postulados. Otra perspectiva es analizar si el programa estuvo bien elaborado para cubrir la necesidad o demanda realizada, o bien medir la adecuada operación de los recursos con una visión de eficiencia.

Igualmente puede buscarse evaluar el diseño de la política pública. En este caso pueden tenerse dos líneas de evaluación. Aquellas que se preguntan si se están produciendo buenas políticas públicas y en segundo lugar si afectan las políticas públicas positivamente la forma como vemos y actuamos. La perspectiva de buena política pública está orientada a preguntarse sobre el nivel de moral pública del sistema, y de la probabilidad de crear la capacidad organizativa necesaria para producir acciones gubernamentales finales que se parezcan a la decisión pública inicial. La premisa es que

---

<sup>189</sup> *ibíd.*, p.129.

si los servidores públicos persiguen vehementemente lograr una buena política, el resultado tiene que ser una buena política pública.

Finalmente puede desearse medir todos los impactos de la acción pública, tanto deseados como colaterales. En este caso deben tenerse muy en claro las relaciones causales que se presentan y aislar los efectos no inherentes a la acción pública.

#### **4.8 Gobiernos Locales Innovación y Perspectivas**

Uno de los problemas más importantes a los que se ha enfrentado la transformación institucional del municipio mexicano es la persistencia de administraciones municipales débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente, y pobres en sus recursos y facultades. Si bien estos males no aquejan a la totalidad de los municipios del país, desafortunadamente sí están presentes en la gran mayoría de los mismos.<sup>190</sup>

Los gobiernos locales, particularmente los municipales, deben orientar sus acciones y consolidarse como verdaderos gobiernos que contribuyan al mejoramiento de los niveles de vida y a incrementar la calidad de vida de los habitantes y procurar la utilidad común.

Existen diversos aspectos que obligan a los gobiernos locales a reorientar sus acciones para reducir los riesgos y la posibilidad de incrementar los problemas sociales en el ámbito mundial.

En la fortaleza de los gobiernos municipales radica la posibilidad de contribuir al bienestar mundial atendiendo y atacando los conflictos y las demandas sociales desde lo local,<sup>191</sup> ahí radica su importancia.

Debemos mirar hacia el fortalecimiento de la institución municipal, ya que el federalismo necesita y requiere de una institución municipal fuerte y sólida capaz de hacer frente a las demandas de la sociedad y hacer valer que el municipio es la base del federalismo en la medida que es la instancia que atiende de manera inmediata las necesidades y demandas de la sociedad.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. México. Porrúa. p.155.

<sup>191</sup> Felipe González Ortiz, *Participación social y la gestión pública municipal*. Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 51, enero-abril 2002, p.190.

<sup>192</sup> *ídem*

Muchos gobiernos municipales están orientados por reglas, por presupuestos y procedimientos, no por su misión. Los gobiernos exitosos quitan las reglas y disuelven las partidas presupuestarias frente a una definición clara y compartida de la misión.<sup>193</sup>

Hacer bien las cosas desde el principio, estar siempre motivados, trabajar en equipo, reducir los errores en la prestación de servicios, lograra el cambio necesario en la administración municipal para insertarnos en la globalización económica y en la competitividad internacional y estar a tono con el siglo XXI, debe ser la política municipal el futuro.<sup>194</sup>

Cabrero Mendoza<sup>195</sup> menciona algunos factores que contribuyen a la transformación del papel de los gobiernos municipales en México:

- La creciente pluralidad política
- Una ciudadanía más activa y exigente
- Transformaciones del entorno institucional municipal.
- Surgimiento de nuevos estilos de liderazgos gubernamental
- Mayor profesionalización de los funcionarios locales
- Orientación de una agenda de políticas públicas

En México la mayor parte de las administraciones municipales está aún en una fase de construcción de los sistemas administrativos más elementales. Sin embargo en este caso, como en otras áreas del quehacer municipal, las diferentes situaciones al interior del conjunto de los gobiernos locales es muy grande. Algunos municipios luchan por tener una administración municipal con el mínimo orden y estructura necesarios para funcionar, otros intentan ya algunas estrategias de mejora en la administración tradicional para hacer más clara su organización interna y tener más capacidad de respuesta, finalmente otras administraciones municipales se encuentran en una fase de modernización en la que intentan cambios profundos para dejar atrás una administración tradicional y pasar a una administración altamente flexible, orientada al cliente ciudadano, que utiliza

---

<sup>193</sup> José Mejía Lira, *Replantear la administración pública municipal*. Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 51, enero-abril 2002, p.37.

<sup>194</sup> Juan Montes de Oca Malvárez, *Planeación estratégica para la modernización de los servicios públicos municipales en el siglo XXI*, Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 51, enero-abril 2002, p.151.

<sup>195</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *La agenda de las políticas públicas en el ámbito local*. México. CIDE p.6.

intensivamente tecnologías de información, y que se inscribe en las nuevas corrientes del New Public Management (Nueva Gerencia Pública).<sup>196</sup>

Tradicionalmente poco se ha reconocido al nivel municipal de gobierno como aquel prioritariamente preocupado y responsable del desarrollo local. Esta tarea ha sido asumida en algunos casos por agencias gubernamentales federales y más frecuentemente por los gobiernos estatales. Si bien el nivel municipal por su fragilidad ha estado poco preparado para asumir esa función, también es cierto que pocos espacios se le han permitido asumir en este sentido. Los nuevos tiempos en lo económico, en lo político y en lo social, muestran tanto en México como en el resto del mundo, que los gobiernos locales deben asumir una gran responsabilidad en el desarrollo. se reconoce en la actualidad que buena parte de las fallas del desarrollo se deben a que éste ha querido ser encauzado desde arriba, sin entender las dinámicas micro-regionales; sin embargo es muy frecuente que tampoco los gobiernos locales hayan entendido esto. Hay evidencia de las dificultades para que los municipios mexicanos asuman un mayor protagonismo en el desarrollo local.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Políticas de modernización de la administración municipal*. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. México. Porrúa. p.155.

<sup>197</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. México CIDE. pp. 17-18.



## Conclusiones

1.- La Administración Pública Municipal es un conjunto de dependencias que llevan a cabo funciones y las condiciones que logren establecer los gobiernos municipales determinan su capacidad de competencia, a fin de generar mejores perspectivas de desarrollo para su población. Su importancia incrementada por el paso de los años y las reformas constitucionales, así como por la realidad política y social lo colocan como un espacio estratégico para el desarrollo nacional.

2.- Reformar al gobierno ha constituido de tiempo atrás, un punto que aparece de manera constante sea como bandera política, propósito de gobierno, moda administrativa o demanda ciudadana en la agenda pública. La mayor parte de los procesos de reforma gubernamental en el mundo contemporáneo están inspirados en las ideas, técnicas, y metodologías postulados por la corriente del *New Public Management* (Nueva Gerencia Pública NGP). Esta ola de reformas gubernamentales han dominado a partir de la convicción de que los gobiernos sean evaluados por resultados, que funcionen con mecanismos de mercado, que sean ágiles en su accionar, que adopten algunas de las técnicas administrativas que el sector privado ha diseñado, y que se enfoquen al cliente-ciudadano, lograrán mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados en los objetivos buscados, y mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía.

3.- La Administración Pública debe operar un proceso de adaptación permanente, debe modernizarse y estar a la altura de las nuevas demandas sociales, por lo cual se debe propiciar un cambio hacia una gestión pública basada en el rendimiento y en los resultados.

La modernización de la administración pública es uno de los reclamos más importantes de la sociedad, y por tanto, los gobiernos municipales deberán abocarse a diseñar la estructura de gestión más apropiada para que su administración responda efectivamente a las funciones y tareas asignadas.

Debido a la diversidad de situaciones no es posible uniformar las estrategias de modernización administrativa, cada municipio debe buscar las estrategias que sean adecuadas a su situación, debe incluso innovar desde su realidad, puede aprenderse de administraciones municipales similares, pero difícilmente puede incorporar modelos ajenos a su realidad local.

La modernización de la administración pública ha sido un tema de amplio debate en los últimos 20 años, en particular, la gestión pública municipal representa el punto de unión entre dos espacios de acción: el desarrollo nacional y el desarrollo local. Por esto, la función de las administraciones municipales debe integrar y buscar un equilibrio entre aspectos macro y micro del desarrollo, lo cual representa una de las áreas fundamentales en las que deben actuar los gobiernos municipales.

4.- El Municipio es una comunidad sociopolítica dotada de personalidad jurídica, con un ente representativo, autogobierno y autonomía política; de lo anterior se deduce que el municipio es la organización de una comunidad local y el espacio privilegiado en donde las personas desarrollan su interacción social inmediata. Su importancia estriba en que además de ser la base de la división territorial y de organización política del país, es el espacio en donde se discuten y gestionan los intereses colectivos básicos de la convivencia social. Por tanto debemos dotar al municipio de herramientas para el fortalecimiento de la institución municipal.

5.- Tlalnepantla es un municipio metropolitano con una enorme fortaleza económica por tanto la necesidad de modernizar integralmente a la administración pública es un imperativo para buscar eficientar el aparato público, pero sobre todo, permitir mejores y mayores respuestas del gobierno hacia la sociedad. Por tanto orientando la gestión pública municipal hacia los resultados redundará en un mejor desempeño gubernamental, valiéndonos de la evaluación de la gestión pública para promover la modernización de la administración pública, que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo.

Hoy es verdaderamente necesario en un contexto de modernización propiciar una mayor descentralización en la administración pública que permita responder a la demanda por una mayor participación social se debe enfocar a aquél nivel que, en términos de respuestas concretas, tiene la mayor cercanía con la ciudadanía: los municipios. En este sentido, resalta la necesidad de promover y fortalecer un proceso de reestructuración y

modernización en las administraciones municipales, de forma que estas se constituyan como el eje del proceso de reforma del estado. La administración pública municipal es el área de la gestión pública orientada a la promoción del desarrollo regional, para lo cual debe propiciar un entorno adecuado en el cual se pueda desenvolver la actividad productiva y social.

6.- Dentro de los planes de desarrollo encontramos las principales demandas de los ciudadanos y el tratamiento que el gobierno municipal dará a dichas necesidades. La aplicación del Plan Municipal de Desarrollo se comprende en la descripción de proyectos concretos que se desprenden de los objetivos estratégicos y líneas de acción. Los proyectos detallan: a) costos y/o fuentes de financiamiento; b) tiempo y/o prioridades, y c) actores y/o dependencias encargadas de implementarlos, y a efecto de contemplar su aplicabilidad, debe contener al menos dos de los puntos anteriores.

7.- Conforme al enfoque de Planeación Estratégica, el Plan de Desarrollo Municipal no es un instrumento rígido e inflexible, por el contrario, debe adecuarse periódicamente a las nuevas circunstancias y necesidades sociales, sin perder de vista los objetivos y prioridades generales establecidas para el período de gobierno. Es indispensable tener en cuenta que la planeación actual se caracteriza por su dinamismo y capacidad para ajustarse a los cambios políticos, económicos y sociales del entorno municipal en que vivimos.

El papel de la visión estratégica en el desarrollo municipal constituye el elemento que, en última instancia, promueve y concretiza proyectos viables de desarrollo. Pero el rol de planificar y orientar adecuadamente esa visión para el desarrollo esta inmerso en todo el ciclo: desde las grandes orientaciones del desarrollo, la identificación de áreas de oportunidad, la formulación y elaboración de proyectos detonadores, la estructuración que permita desarrollar tales proyectos, y finalmente la capacidad del gobierno de trabajar estratégicamente orientado por políticas y programas de largo alcance.

Durante 2005 se contó con 35 indicadores estratégicos de programas, 784 líneas de acción, 82 indicadores de proyecto, y 722 metas, el número tiene variación año con año para adecuarlos a cambios en las condiciones sociales, políticas y económicas. A través de todos estos elementos se da seguimiento al avance en la estrategia planteada dentro

del Plan de Desarrollo, el cual está dividido en seis ejes rectores. Cada eje rector contiene programas, proyectos y acciones concretas susceptibles de medición a las cuales se les da seguimiento, como la cobertura en los programas de empleo, la realización de obras, coberturas de los programa de salud, etc.

8.- La modernización de los sistemas y procesos de evaluación hizo factible el tránsito de un esquema de valoración de procedimientos y volúmenes de actividad a uno que, con base a indicadores estratégicos, se fundamenta en los resultados. Los programas y metas establecidos se miden, a través de indicadores por programa, lo que permite identificar los avances programáticos y de ejecución que tiene el Plan de Desarrollo Municipal a lo largo del trienio.

El contexto actual demanda nuevas formas de ejercer el poder gubernamental, lo cual, conjuntamente con el proceso de Federalismo que se vive en nuestro país, requiere que el Gobierno Municipal fortalezca su Autonomía y desarrolle nuevos esquemas de vinculación con otros poderes. Para ello se deberán implantar procesos altamente incluyentes, participativos y consensuales de planeación y gestión. Frente a un entorno de recursos limitados es fundamental lograr eficiencia y calidad en la administración pública, que permita un uso eficiente de recursos a través del rediseño de la función publica mediante la sistematización de los procesos gubernamentales y la coordinación de acciones que permita una mejor integración de recursos y actividades. Para un municipio que enfrenta problemas cada vez más complejos, se requiere fortalecer la capacidad técnica de su administración, por lo que la capacitación y formación de personal será una línea fundamental de este gobierno, así como la implementación de esquemas novedosos de trabajo como es la formación de equipos multifuncionales de alto desempeño.

De este modo, se verifica, periódicamente, la relación que guarda el estado de las actividades de la Administración Pública Municipal con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, evaluar los resultados de su ejecución y comprobar que la asignación de recursos tenga plena correspondencia con los objetivos, metas y prioridades de los programas.

Para ello se desarrolló, como mecanismo de medición, una tabla de indicadores (ver anexo 1) por eje rector y por programa, la cual contiene, entre sus elementos, el programa

a evaluar, los objetivos y metas, el indicador del programa, el indicador de evaluación, el período a evaluar y la instancia encargada de la misma.

Un programa de calidad es un muy buen esfuerzo para modernizar y ordenar la administración pública. Sin embargo, el liderazgo y entendimiento claro del programa por parte de los funcionarios de primer nivel, es una condición imprescindible. La delimitación de cada uno de los procesos, organizaciones y servicios que se pretenden mejorar, debe quedar claro en todos aquellos líderes y agentes de cambio. Algunos retos que implica este cambio son los siguientes:

**Cultura organizativa.** Es necesario un cambio cultural en los recursos humanos de las organizaciones públicas actuales. La cultura del servicio y trabajo en equipo, orientada al servicio eficiente y efectivo a la ciudadanía, debe quedar arraigado en la forma de ser, actuar y trabajar de las personas del sector público.

**Necesidad de cambio.** Para dar paso al cambio cultural, es importante que todos los recursos humanos involucrados en la administración pública estén convencidos de que existen mejores y más novedosas formas de trabajo, más eficaces, eficientes y efectivas.

**La capacitación continua de los recursos humanos.** La calificación del personal para el buen desempeño de las actividades es fundamentalmente importante. Los recursos humanos son la palanca del cambio. Un sistema de calidad que no está basado en sus recursos humanos, está condicionado al fracaso. Un sistema de calidad que se basa en la capacitación de su recurso humano para la mejora continua, tiene más posibilidad de éxito.

El diseño del modelo administrativo que requiere el proyecto de Gobierno de largo plazo, exige la adecuación de prácticas y procedimientos, la aplicación de tecnología, la generación de vasos de comunicación con la sociedad civil y política, la configuración de una identidad organizativa orientada a funciones estratégicas, etc. Este modelo administrativo ha de ser congruente con el modelo de desarrollo económico, social y político del municipio, ha de permitirle formar elementos potencializadores de la acción pública y, sobre todo, ha de ser un interlocutor social con mayor legitimidad y reconocimiento sobre sus capacidades y habilidades para conducir el desarrollo municipal.

9.- Las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la Administración Pública, políticas públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera.

Plantean tres momentos, el primero, consiste en recoger información e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles. Como segundo momento, se refiere a definir todas las alternativas posibles par enfrentar cada problema. En tercer lugar, se trata de hacer un análisis de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias.

Uno de los aspectos centrales de la reforma de gobierno debe ser el fortalecer la importancia y el rol de la administración municipal, de tal forma que esta pueda efectivamente promover los requerimientos básicos que reclama el desarrollo regional. El nivel municipal deberá constituirse como el hilo conductor de la reforma de gobierno, al potenciar su capacidad para equilibrar los aspectos del desarrollo nacional y del desarrollo local. Esto implica un perfil de gobierno y funcionarios que comprendan la situación de la región, que sean capaces de transmitir una visión precisa del futuro local mediante un proyecto compartido por toda la sociedad y que administre los recursos públicos con un sentido de efectividad basado en programas y metas propuestas, y en forma altamente integrada a los grupos y organizaciones sociales.

10.- Para que llegemos a tener una gestión pública integral se necesita la permanente articulación de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que se retroalimentan mutuamente y permiten el rediseño continuo de las acciones públicas. La gestión pública atañe al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en una entidad más flexible, apta y ágil para dar atención a los requerimientos ciudadanos. Su ventaja reside en la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes.

11. Para tener una administración de calidad debemos tomar en cuenta que el mejoramiento en los servicios y la atención a la ciudadanía son importantes así como:

- La reducción de los costos administrativos.

- El incremento en la confianza de los ciudadanos, al abrir un nuevo canal de comunicación entre el gobernante y el ciudadano.
- El mejoramiento de la infraestructura de las tecnologías de información, (a través de la ampliación del acceso a servicios).
- La transparencia en la rendición de cuentas.
- El reordenamiento institucional basado en objetivos estratégicos que eficiente la acción de gobierno y mejora la calidad de vida de los habitantes.
- El fortalecimiento de la economía municipal por la información disponible a nuevos inversionistas.
- El ahorro por el acceso libre de los ciudadanos a los servicios públicos, como trámites en línea e información de la administración pública municipal, entre otros.

12.- La evaluación es un instrumento para generar confianza y lograr el consenso, significa hacer participar a todos los afectados por el programa o política que ha de evaluarse en un intento por alcanzar la objetividad que se busca.

La evaluación buscará verificar la adecuación entre múltiples aspectos y los resultados que se pretenden obtener. De igual forma, se refuerza la consideración a una mejora evaluación en el análisis preoperativo y del contenido de la decisión para favorecer la acción en un medio ambiente determinado que exige modalidades particulares de actuación.

13. En esta investigación consideramos que la evaluación conlleva procesos de negociación, de aparición de conflictos, de intercambio de información al interior y entre los grupos de actores. Debe reconocerse entonces la pluralidad de intereses para asegurar una buena adecuación entre una acción pública y su contexto sociopolítico, que emprenden actores públicos y sociales.

14. Es responsabilidad del Gobierno Municipal proporcionar servicios públicos eficientes y de calidad a la ciudadanía, desempeñando sus funciones con transparencia y profesionalismo. En concordancia con ese principio, la Administración Pública Municipal ha desarrollado —con base en los ejes rectores que conforman el Plan de Desarrollo Municipal— el Sistema de Indicadores para la Evaluación del Desempeño Gubernamental (SIEDG-Tlalnepantla) (ver anexo 2) que, bajo los criterios de eficiencia, eficacia y calidad,

será el instrumento de valoración y calificación del desempeño de la gestión pública municipal, en términos de resultados.

Con la información proporcionada por el sistema será fundamental para orientar la toma de decisiones, medir la ejecución de los programas establecidos en cada uno de los ejes rectores y evaluar el desempeño de las áreas responsables de la administración pública municipal. Las fichas técnicas, (ver anexo 3) que para tal efecto propone la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, contendrán toda la información del sistema. El SIEDG-Tlalnepantla está diseñado con base en el Sistema Integral de Evaluación de la Gestión Municipal del Gobierno del Estado de México. Entre las características más comunes, destacan las siguientes:

Muestra la información y resultados que sirven para valorar el desempeño de la administración pública municipal;

- Genera esquemas integrales de información;
- Permite definir acciones correctivas de corto plazo para el cumplimiento de metas por área administrativa municipal;
- Fortalece el diseño y la ejecución de las políticas públicas municipales;
- Contribuye a la rendición de cuentas a la ciudadanía.

15. Existen diversos documentos que establecen los lineamientos a seguir por los ayuntamientos en el Estado de México, en materia de Planeación y rendición de informes. Los principales son:

1. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
2. Ley de planeación del Estado de México y Municipios.
3. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
4. Guía metodológica para la evaluación y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006.

Es en este contexto que cada documento generado contribuye a la evaluación objetiva de la gestión gubernamental, a la transparencia y acceso a la información pública municipal y al rendimiento de cuentas claras a la sociedad. Es sobre la base de los resultados obtenidos, respecto a los objetivos y metas establecidos, que puede valorarse el impacto de los logros, pero sobre todo, advertir los retos y oportunidades para el futuro inmediato.



16.-Los gobiernos locales en México no han desempeñado el papel que les corresponde debido a la fragilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la debilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental; esto es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios. Por tanto debemos avanzar en una reforma con estrategias necesarias para fortalecer al municipio.

La conducción de un proceso de modernización de la administración municipal debe orientarse a la determinación de un conjunto de objetivos y la formulación de diversas estrategias y acciones tendientes al desarrollo y al aprovechamiento óptimo de los recursos del ayuntamiento, en base a las grandes directrices definidas en su proyecto de gobierno. La integración de estos aspectos en un *Proyecto Integral de modernización del Gobierno Municipal* permitirá que la acción gubernamental establezca una estructura de programas y acciones que orienten su actividad cotidiana, enmarcada en los grandes objetivos del desarrollo municipal, y disponiendo de mecanismos de análisis y coordinación entre las diferentes áreas del gobierno a fin de asegurar un ágil y efectivo funcionamiento.

La planeación y la declaración de políticas claras debe ser motor de nuestras instituciones en lugar de la acelerada urgencia e inconsistencia de acciones y programas. La actitud de servicio debe ser una prioridad en el proceder de nuestras instituciones.

Los funcionarios municipales deben tener una relación más estrecha con la comunidad a la que sirvan, anteponiendo sus intereses particulares a los de su municipio con un sentido altamente social y humanitario. Es importante que mantengan un conocimiento más amplio no únicamente por su municipio, sino por su región, todo esto a través de una vinculación de acciones municipales más congruentes a planes estatales y nacionales. Deben estar altamente comprometidos para con la solución de problemas de su comunidad.

Una demanda de la sociedad actual es el tener una armónica relación con su gobierno. Existe la percepción generalizada de que la actual relación entre gobierno y sociedad en general es demasiado inflexible, sujeta a los canales y procesos administrativos que la

vuelven distante y lenta en sus respuestas, manteniendo aún rasgos de rigidez y centralismo.

Una de las mayores pretensiones del tipo de gobierno deseado es que éste sea capaz de integrar y aprovechar a los grupos y organizaciones de la sociedad, como son las instancias políticas y empresariales, para propiciar un mayor acercamiento entre la acción pública y la sociedad.

Asimismo, el replantear los esquemas de trabajo, en los mencionados rubros, dentro de la estructura gubernamental permitiría una relación más sana y menos conflictiva con los diferentes grupos sociales, lo que hace que el rol a jugar por parte de funcionario municipal sea mucho más apegado a las conciliaciones y resoluciones que al resguardo político.

Un elemento central para mejorar la relación con el gobierno se observa en la propia actitud de los funcionarios públicos que deben ser capaces de actuar como verdaderos servidores públicos en su trato con la sociedad para atender sus demandas y requerimientos. En general, el gobierno municipal estratégico debe ser uno que esté perfectamente integrado a su comunidad y no uno que se aisle y busque imponer sus decisiones a ésta.

La aspiración general que prevalece es que debe de tenerse un gobierno capacitado para guiar a la sociedad en forma incluyente, integrando de manera acertada la participación de la sociedad en la propuesta, análisis y toma de decisiones que afectan a la vida comunitaria. Para ello, es fundamental modificar las formas y estructuras políticas y sociales a fin de que se incorporen los deseos y propuestas de la sociedad en la conformación de los proyectos de desarrollo. Esto implica un verdadero sistema de toma de decisiones colectivas, en cuya construcción debe participar activamente la sociedad, desde los partidos políticos, organismos sociales, comunales y empresariales.

La acción pública se enfrenta a una pérdida cada vez mayor de legitimidad y esta es debida precisamente a la separación que ha ido teniendo de la sociedad; la demanda de modernización en las formas políticas y de hacer gobierno no es, por tanto, únicamente el mejorar la eficiencia de las operaciones internas del aparato gubernamental, sino que es

fundamentalmente relacionarse mejor con la sociedad logrando satisfacer en forma íntegra sus demandas.

Por ello, el transformar la gestión municipal con una perspectiva estratégica permitiría transitar de un gobierno orientado fundamentalmente a la prestación de servicios básicos hacia uno que, no solamente impulsa proyectos de desarrollo, sino que se convierte él mismo en un factor de ventaja competitiva para su sociedad, mediante una actitud visionaria, integradora y colaborativa, articuladora de esfuerzos, facilitadora y promotora de acciones y programas comunitarios que detonen el desarrollo.

## Bibliografía

### Fuentes Primarias:

AGUILAR Villanueva, Luis F., *Política Pública y gobierno del Estado*, en la revista del Colegio, Año II. Octubre 1990.

ALBI, E. González, Páramo, J.M. y López Casanovas, G. *Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos*. Barcelona, Ariel, 1997.

ANAYA, Cadena Vicente (coord.) *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.

ARRELLANO Gault, David. *De la administración pública a la gestión pública cinco dilemas*. Revista Conmemorativa del Colegio. 25 Aniversario. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999.

ARELLANO y Cabrero, *Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica*, en *Gestión y Política Pública*, Vol II, N1, enero-junio, pp: 59-89, CIDE, México.1993.

AVALOS Aguilar, Roberto. *Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva*, en *Gestión y estrategia*, UAM-Azcapotzalco, México Octubre 1996, No. 13.

BOZEMAN, Barry, (coordinador) *La Gestión Pública. Su situación actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala F.C.E., 1993.

CABRERO, Mendoza Enrique. *Estudio introductorio*. Barry, Bozeman (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública F.C.E., 1998.

CABRERO, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. INAP, México, 1995.

CABRERO Mendoza, Enrique. *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*.

CABRERO Mendoza, Enrique. (coord.) *Gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales*, COLMEX.

CABRERO Mendoza, Enrique. *La agenda de las políticas públicas en el ámbito local*. México. CIDE.

CABRERO Mendoza, Enrique. (Coordinador) *innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales*. CIDE-FF , México 2001.

CABRERO Mendoza, Enrique. *Políticas Públicas municipales: una agenda en construcción*. , Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México. 2003.

CABRERO Mendoza, Enrique *Políticas de modernización en la administración municipal, viejas y nuevas estrategias*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México .2003.

CARDOZO Brum, Myriam, *La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones*, Revista de Administración Pública. No. 84, México, 1983.

CARRILLO Castro Alejandro, *Reforma Administrativa Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*. México. Miguel Ángel Porrúa. 1980.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Porrúa, 138ª edición. 2001.

GARDUÑO Garduño, Rafael. *Compendio Histórico de Tlalnepantla*. México. 1995.

GUERRERO, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. Ediciones INAP. México, 1989.

GUERRERO, Orozco Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. ISEF. 2003.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. México. Porrúa. 2000.

MEJÍA Lira, José. *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México, Porrúa, 2003.

METCALFE, Les. *La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación*. En Losada Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

PARDO, María del Carmen. *La modernización Administrativa en México*. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990. México, INAP-COLMEX, 1992.

PADILLA Díaz de León, Guillermo. *Tlalnepantla, Tierra de Enmedio*, H. Ayuntamiento. 1982-84 .

PADILLA, Díaz de León Guillermo. *Tlalnepantla de Baz, Monografía municipal*. Tlalnepantla de Baz-AMECROM- Instituto Mexiquense de Cultura. 1999.

PRATS Catalá, Joan. *De la Reforma a la Modernización Administrativa*. Consigna, No. 441, Bogotá, tercer trimestre, 1994.

H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*. Tlalnepantla de Baz. 2001.

H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. *Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006*. Tlalnepantla de Baz. 2004.

H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. 1er. Informe de Gobierno. 2004.

H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz. 2º Informe de Gobierno. 2005.

SÁNCHEZ González, José Juan, *La Calidad de la gestión pública*, Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 45, enero-abril 1998.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) *Glosario para el Proceso de Planeación*. México, Ed. SPP. 1985.

TENA Ramírez F, *Constitución Mexicana comentada*. México. Porrúa, 1986.

UVALLE, Berrones Ricardo. *Las Transformaciones de Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, IAPEM, 1997.

UVALLE, Berrones Ricardo. *El carácter Multifacético de la Gestión Pública*. Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 37, enero-marzo 1998.

VILLAFUERTE, Miguel y Reynoso Selene (comp.) *Manual Básico de la Administración Municipal*. IAPEM, México, 2003.

## **Fuentes Secundarias:**

AGUILAR Villanueva Luis F. *Políticas Públicas*, Ed. Colegio Nacional de Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio No. 4. México, 1990.

ARELLANO y Cabrero (1993), "*Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica*", en *Gestión y Política Pública*, Vol II, N1, enero-junio, pp: 59-89, CIDE, México.

ACOSTA Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo* Ed. Porrúa. 9ª. ED México 1990.

ANSOFF Igor, *Planeación estratégica*. Universidad Navarra. España 1976.

BELL, Daniel, *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*, Alianza Editorial-CONACULTA, México. 1990.

CARRILLO Castro, Alejandro. *La Reforma administrativa en México*. Ponencia presentada en el Seminario Interamericano de Reforma Administrativa. Río de Janeiro, Brasil, Diciembre 1973, INAP, 1973.

OFFE, Claus, *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, México. 1990.

GONZÁLEZ Ortiz Felipe. *Participación social y la gestión pública municipal*. Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 51, enero-abril 2002.

GUERRERO, Omar. *El Estado en la era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992.

GUERRERO Omar. *La Administración Pública en el Estado Capitalista*, México Fontamara, 1986.

GUERRERO, Orozco Omar. *Diccionario de política y administración pública*, Ed. Colegio de Licenciados de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980.



JIMENEZ Castro Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. Ed. F.C.E., México, 1975.

LAHERA, Eugenio, *Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública*, en Revista de la CEPAL N52, abril, pp: 33-47, Santiago de Chile. 1994.

MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. *La Administración estatal y municipal*. INAP, México, 1992.

MEJÍA Lira, José, *Replantear la administración pública municipal*, Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 51, enero-abril 2002.

MONTES DE OCA, Malvéez Juan, *Planeación estratégica para la modernización de los servicios públicos municipales en el siglo XXI*, Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 51, enero-abril. 2002.

OROZCO Pedro A. Y Antonio Huerta Goldman. *Calificación de la hacienda pública municipal: Tlalnepantla de Baz*. H Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2000.

OSPINA Bozzi Sonia M. *Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: hacia la Profesionalización de la Gestión Pública*, Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. II. No. 1, enero-junio, 1993.

ROSALES Núñez, Juan. *Una nueva cultura de la gestión Pública*. Revista IAPEM, México, IAPEM, No. 37, enero –marzo. 1998.

PETERS & Linder, *Instrumentos de Gobierno: Percepciones y Contextos*. en Gestión Pública, Vol. II, No 1, enero- junio, México. CIDE. 1993.

SÁNCHEZ González, José Juan. *La Gestión Pública: una aproximación teórica y práctica*. Mimeo, 2000.

SHAND, David. *La nueva Gestión Pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional*, en Revista de Administración Pública (RAP) núm. 91. INAP, México, 1996.

SUBIRATS, Joan. *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*. Gestión y política pública, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Ministerio de la Presidencia, Boletín del Estado, Madrid, 1997.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) *La ética en el Servicio Público. Cuestiones y prácticas actuales*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.

### **Referencias Hemerográficas**

REYES, Arturo. *Necesidad de establecer un plan metropolitano de desarrollo*. Reforma. México. 2000.Vol., s/d, año 1 no. 112, tomo s/d, 5 de octubre de 2000, sección Estados, p.16.

#### **Direcciones Electrónicas:**

[www.clad.org.ve/formana3.html](http://www.clad.org.ve/formana3.html).

<http://www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fedomex.html>

<http://www.gobiernospan.org.mx>

<http://www.gobiernospan.org.mx/busquedas/programas/verprograma>

<http://www.tlalnepantla.gob.mx>

<http://www.obrasweb.com/art>

## Índice de cuadros

| Número   | Nombre  | Página |
|----------|---|--------|
| Cuadro 1 | Elementos constitutivos del Municipio   | 17     |
| Cuadro 2 | Integración del Ayuntamiento  | 19     |
| Cuadro 3 | Tipos de sesiones de Cabildo  | 20     |
| Cuadro 4 | Clasificación de las demandas prioritarias por eje rector                               | 64     |
| Cuadro 5 | Comparativo de las principales características de los trienios<br>2000-2003 y 2003-2006 | 86     |
| Cuadro 6 | Fases y características del proceso de la política                                      | 92     |
| Cuadro 7 | Procesos Certificados en Tlalnepantla de Baz  | 103    |
| Cuadro 8 | Variables para la evaluación  | 136    |

## Anexos

### Ejemplo de tabla de indicadores

Eje Rector 5. Modernización Integral de la Administración Pública.

| No. | Programa a Evaluar                             | Objetivos y Metas del Programa   | Indicador del Programa   | Indicador de Evaluación   | Período de Evaluación | Instancias Encargadas de la Evaluación                |
|-----|--|--|--|---|-----------------------|---|
| 25  | Reglamentación Municipal.                      | Elaborar el Código Municipal de Tlalnepantla que dé unidad, sistematización, congruencia y operatividad a los reglamentos haciendo a un lado las prácticas arbitrarias, trámites administrativos innecesarios e incertidumbre jurídica a la normatividad y abriendo un nuevo camino hacia la eficacia y eficiencia en los actos administrativos y la certeza jurídica a los destinatarios de la norma. | (Número de acciones realizadas para la promoción de la reglamentación municipal período 1/Número de acciones realizadas para la promoción de la reglamentación municipal período 0) – 1 x 100. | Eficiencia en la realización de acciones para difundir la reglamentación municipal. | Anual.                | Coordinación de Planeación, Información y Evaluación. |
| 26  | Apoyo a las Políticas Gubernamentales.         | Garantizar el Estado de Derecho en el territorio municipal respetando los derechos políticos de los ciudadanos, con pleno respeto a las libertades de opinión y expresión.<br>Mantener la paz social mediante el acercamiento del Gobierno Municipal con la comunidad basada en el respeto, la tolerancia y la concertación.   | (Número de convenios establecidos para el apoyo a las políticas gubernamentales período 1/Número de convenios establecidos para el apoyo a las políticas gubernamentales período 0) – 1 x 100. | Eficiencia en la generación de convenios de apoyo gubernamental.                    | Anual.                |   |
| 27  | Fortalecimiento de la Participación Ciudadana. | Impulsar mecanismos que permitan fortalecer la cultura de la responsabilidad social, mediante el incremento de la participación y vigilancia de la sociedad en el quehacer gubernamental y la toma de decisiones.<br>Aumentar en 10% el número de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al Municipio, con metas intermedias para el 2004 de 3.33% y para el 2005 de 6.66%.                    | (Número de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al municipio período 1/Número de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al municipio período 0) – 1 x 100.                   | Eficiencia en la promoción de la participación ciudadana.                           | Semestral.            |   |

# Sistema de Indicadores para la Evaluación del Desempeño Gubernamental (SIEDG-Tlalnepantla) (Pantalla)



## Eje rector: Seguridad Publica

Propiciar un ambiente seguro en el municipio de Tlalnepantla

Programas:

- > [Seguridad Pública y Tránsito Municipal](#)
- > [Protección civil](#)

## Indicadores:



## Ficha Técnica (Ejemplo)



Gobierno del Estado de México  
Secretaría de Finanzas  
Subsecretaría de Planeación y  
Presupuesto

Poder Legislativo  
Órgano Superior de  
Fiscalización

### Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal

#### Ficha Técnica para la Construcción y Reporte de Avance de Indicadores Estratégicos

|                  |                     |
|------------------|---------------------|
| <b>Municipio</b> | Tlalnepantla de Baz |
|------------------|---------------------|

|                |    |
|----------------|----|
| <b>Función</b> | 04 |
|----------------|----|

|  |   |
|--|---|
| <b>Programa</b>                        | <b>Área Responsable</b>                           |
| Seguridad Pública y Tránsito Municipal | Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito |

#### Objetivo General del Programa

Implementar una política municipal de prevención y combate de la delincuencia con estricto apego a la ley, mediante la erradicación de la corrupción policiaca y profesionalización permanente de los elementos de seguridad pública y tránsito para dar certeza y confianza a la población.

#### Estructura del Indicador

|  |
|--|
| Nombre: Cobertura de seguridad pública   |
| Fórmula de Cálculo: Elementos operativos de seguridad pública/total de la población X 1000 |
| Interpretación: Muestra con cuántos policías cuenta el Municipio por cada mil habitantes.  |

|                               |                   |                  |                   |                |
|-------------------------------|-------------------|------------------|-------------------|----------------|
| <b>Dimensión que atiende</b>  | <b>Impacto</b>    | <b>Cobertura</b> | <b>Eficiencia</b> | <b>Calidad</b> |
|                               |                   | X                |                   |                |
| <b>Frecuencia de medición</b> | <b>Trimestral</b> | <b>Semestral</b> | <b>Anual</b>      |                |
|                               | X                 |                  |                   |                |

#### Metas y Avances del Indicador

| Variables                                 | Unidad de medida | Situación actual (agosto 2006) | Meta 2007 | Meta 2008 | Meta 2009 | Avance trimestral |
|---|------------------|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| Elementos operativos de seguridad pública | Persona          | 1550                           | 1650      | 1750      | 1850      |                   |
| Total de la población                     | Persona          | 683,808                        | 683,808   | 683,808   | 683,808   |                   |
| Índice                                    | %                | 2.2                            | 2.4       | 2.5       | 2.7       |                   |