



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

---

**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**“DIAGNÓSTICO SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS FUNCIONARIOS  
PÚBLICOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL  
AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN 2009-2013, BAJO LOS PRINCIPIOS  
DE LA GESTIÓN DE CALIDAD”**

**T E S I S**

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

**PRESENTA**

**YOHANA BECIES AGUILA**

**DIRECTOR**

**DRA. EN C.P. Y S. ALMA DELIA BUENDÍA RODRÍGUEZ**

**REVISORES**

**M. EN G. Y A.P. ANGÉLICA MARÍA FRANCO AGUILAR**

**M. EN G. Y A.P. CÉSAR RAMOS PACHECO**

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, JUNIO DE 2015.**

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>METODOLOGÍA .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1: DEL MODELO RACIONAL BUROCRÁTICO A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>12</b>
1.1 El Modelo Racional Burocrático .....	12
1.2 Reforma del Estado y reforma administrativa .....	16
1.3 La Nueva Gestión Pública .....	21
1.3.1 Gestión Estratégica .....	28
1.3.2 Gestión de Calidad .....	32
1.3.2.1 Principios de la gestión de calidad .....	36
<b>CAPÍTULO 2: EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN.....</b>	<b>45</b>
2.1 Contexto histórico y político del municipio.....	45
2.1.1 La Zona Metropolitana del Valle de México.....	49
2.1.2 Problemática Socioeconómica: Educación, salud, servicios públicos y vivienda ...	53
2.2 Estructura y organización de la administración pública municipal .....	61
2.2.1 La Dirección General de Servicios Públicos .....	65
2.2.2 Diseño organizacional .....	67

<b>CAPÍTULO 3: LOS PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN.....</b>	<b>70</b>
3.1 Enfoque al cliente, evaluación permanente y mejora continua .....	70
3.2 Eficiencia y eficacia .....	83
3.3.Ética pública y legalidad .....	89
3.4 Servicio Público, transparencia y participación ciudadana .....	94
3.5 Coordinación y cooperación.....	102
3.6 Enfoque basado en procesos y sistema para la gestión.....	104
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>110</b>
<b>FUENTES .....</b>	<b>117</b>
FUENTE HEMEROGRÁFICA .....	121
FUENTES ELECTRÓNICAS .....	124
<b>ANEXOS .....</b>	<b>126</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. El rol del ciudadano como ciudadano/cliente .....	34
Cuadro 2. Crecimiento poblacional del municipio de Chimalhuacán .....	54
Cuadro 3. Comparativo de los organigramas del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán .....	62

## ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. Principios de gestión de calidad del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán .....	44
Esquema 2. Estructura orgánica del Ayuntamiento de Chimalhuacán.....	64
Esquema 3. Organigrama de la Dirección General de Servicios Públicos. ....	68

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tipología de estrategias en el sector público .....	30
---	----

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Localización y límites geográficos del municipio de Chimalhuacán .....	46
--	----

## ÍNDICE DE GRAFICAS

Gráfica 1. Cobertura del servicio público del municipio de Chimalhuacán .....	58
Gráfica 2. Instrumentos para evaluar el servicio público del H. Ayuntamiento Chimalhuacán .....	75
Gráfica 3. Porcentaje de ciudadanos que evaluaron alguna vez el servicio de la DGSP ..	77
Gráfica 4. Calificación ciudadana otorgada en algún momento a la DGSP.....	77
Gráfica 5. Porcentaje de calificación ciudadana actual a la DGSP .....	78
Gráfica 6. Opinión ciudadana .....	81
Gráfica 7. Percepción de la ética pública de los funcionarios de la DGSP.....	90
Gráfica 8. Nivel de confianza ciudadana de la DGSP .....	98
Gráfica 9. Transparencia en los procesos de la DGSP del Ayuntamiento de Chimalhuacán .....	99
Gráfica 10. Participación ciudadana en las actividades de la DGSP.....	100
Gráfica 11. Enfoque basado en procesos en la DGSP .....	107
Gráfica 12. Satisfacción ciudadana sobre el servicio de la DGSP del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán .....	108

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cuadro comparativo de los principios de la gestión de calidad en los planes de desarrollo del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán .....	42
---	----

## INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XX -a nivel mundial- se han presentado dos sucesos que han cambiado la organización y el funcionamiento del Estado con el objetivo de hacer más eficiente y eficaz la administración pública. El primero fue la crisis financiera de los países más desarrollados a partir de los ochenta, acompañados de la crisis política de los gobiernos autoritarios y el desmantelamiento de los estados socialistas. El segundo implicó “el avance tecnológico, el neoliberalismo, los cambios acelerados de la sociedad civil, la complejidad de las relaciones en el ámbito político, económico y social”. Estos escenarios también abrieron el debate sobre el papel del Estado y su “transformación en relación con la economía nacional e internacional y con la sociedad en tiempos de globalización” (Fleury, 2002; Cruz, 2003; Cuervo, 2003).

En América Latina la discusión sobre el Estado la encontramos entre 1930 y 1970 cuando imperó el modelo de desarrollo hacia dentro. Las sociedades latinoamericanas, desde el período de entreguerras, se articularon en lo que se considera “matriz estado céntrica” donde la acción estatal era vista como la única fuente de desarrollo (Cuervo, 2003). Sin embargo, los procesos de globalización económica orientados hacia la liberalización comercial y la creación de un mercado financiero mundial ocasionaron el agotamiento del modelo interventor, mediante el cual el gobierno fomentó la ampliación del consumo, la producción, la provisión de servicios públicos y el otorgamiento de subsidios (Espejel, 2003:35). A partir de entonces, la liberalización comercial demandó la reducción del Estado, menor proteccionismo y desmantelamiento del monopolio Estatal, lo que llevó a una crisis fiscal (Fleury, 1999: 60).

La crisis fiscal consistió en el fracaso del modelo de intervención desmedida del Estado y su sobredimensionamiento. Eso estimuló una conducta clientelar de quienes controlan el aparato administrativo. Para revertir estos efectos, se emprendió una serie de medidas y ajustes estructurales con el objetivo de reducir el tamaño del Estado y las funciones gubernamentales, a través de la reducción del

gasto público, así como de la privatización de las empresas a cargo del Estado. Estos cambios, durante la década de los ochenta se identificaron como reforma de primera generación, destinada a corregir los desequilibrios monetarios y económicos del Estado. Sin embargo, en la década de finales de los noventa el debate ya no fue reducir al Estado, sino fortalecerlo y garantizar su buen funcionamiento, para lo cual se emprendieron las reformas de segunda generación. Éstas buscaron mejorar la capacidad administrativa e institucional del Estado, basadas en lo que ahora se conoce como la Nueva Gestión Pública (NGP) (Fleury, 2000; García, 2003; Ramírez, 2009).

A principio del año 2000, surgieron las reformas de la llamada tercera generación. Esta nueva ola se inició a partir de una reflexión sobre el impacto las reformas de ajuste estructural, el déficit de democratización y la cohesión social y, por consiguiente, la sustentabilidad de las dos primeras generaciones de reformas. De igual manera, se buscó incorporar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos en la gestión pública (Cuervo, 2003:86).

Las administraciones públicas de los países de América latina, registraron intentos de implantación de las reformas. En el caso de México, se llevó a cabo la adopción de las reformas de primera y segunda generación, en los tres órdenes de gobierno. A nivel federal, las reformas administrativas comenzaron con los programas de modernización, los cuales utilizaron la estrategia de la focalización que consistió en seleccionar un elemento del aparato gubernamental y modernizarlo. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se creó el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988, que incorporó diversas políticas públicas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos (Sánchez, 2009:88).

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se puso en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994), que tuvo como propósito reducir los trámites administrativos y el tiempo en la prestación de los bienes y servicios públicos (Sánchez, 2009:89). En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se creó el Programa de Modernización de la

Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). Este programa fomentó la “Participación y Atención Ciudadana, la Descentralización y Desconcentración Administrativa, la Medición y Evaluación de la Gestión Pública, y Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público” (Carrillo y Campero, 2005:141).

La innovación y la calidad gubernamental se reflejaron con mayor claridad en el periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006). La administración pública federal adoptó indicadores de la NGP como la transparencia y la rendición de cuentas enfocados a eliminar los sistemas tradicionales de gestión para transitar a un gobierno estratégico, competitivo, orientado al servicio y con base en resultados. El nuevo modelo de gestión se encontraba plasmado en el documento *La Agenda Presidencial del Buen Gobierno*, basado en seis estrategias para consolidar la reforma administrativa que se implementó en la época. Se buscó un gobierno de calidad, que costara menos, con profesionalización de los servidores públicos, digitalizado, con mejora regulatoria, honesto y transparente (Carrillo y Campero, 2005:142-143). En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) se creó el Programa Especial de Mejora a la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, el cual centró la calidad de los bienes y servicios, la efectividad de las instituciones y minimizó los costos de operación de la administración pública (2008:27).

En 1990, el gobierno del Estado de México-, se alineó a los objetivos y estrategias del gobierno federal, con el fin de orientarse a las necesidades y expectativas del ciudadano. Se llevaron a cabo las acciones de simplificación administrativa, de mejora en la atención al usuario, desregulación y descentralización, entre otras. En el año 2000 se incorporaron estándares de calidad en la gestión pública con el Programa Estatal para la Calidad Gubernamental, el cual tuvo como propósito revisar y mejorar los procesos, trámites y servicios de la administración pública estatal. Entre los avances del programa está el establecimiento de los sistemas de gestión de calidad basado en la certificación bajo la norma ISO 9000 (Contreras, 2010:303).

El gobierno del Estado de México presentó dificultades para continuar con los procesos de certificación a consecuencia de una decisión que no consideró el esquema tradicional en que se venía desarrollando la administración pública y esto ocasionó cierta resistencia de los funcionarios para implementar los cambios, debido a que el gobierno implantó la modernización y la noción de calidad en la administración pública establecido por el gobierno federal en sus planes y programas como una moda, más que una estrategia para alcanzar la eficiencia (Contreras, 2010:304).

En 2006, el gobierno del Estado de México creó el Programa Sectorial de Modernización Integral de la Administración Pública 2006-2011. Se basó en cinco estrategias: “nuevo marco jurídico; gestión pública, innovación para la eficiencia; gobierno electrónico; transparencia, evaluación y control del desempeño del gobierno” (Programa Sectorial de Modernización Integral de la Administración Pública, 2006-2011:5). En 2010 se creó la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios, y en 2012 se aprobó el reglamento para esta ley. El objetivo de la ley era contribuir al desarrollo de la función pública y ética de los servidores públicos, mediante la implementación de un proceso constante de mejora regulatoria<sup>1</sup>. La ley estableció que en cada Ayuntamiento existiera una comisión de mejora regulatoria que se encargaría de evaluar y aprobar las propuestas de reforma a la reglamentación correspondiente.

En el gobierno local, específicamente en Chimalhuacán, han adoptado ciertos mecanismos establecidos por los gobiernos federal y estatal. Replica así algunos de los esfuerzos en estos ámbitos, durante la década de los noventa el H. Ayuntamiento de Chimalhuacán puso en marche el programa de modernización y mejoramiento integral de la administración pública municipal y firmó un convenio de colaboración con el Gobierno del Estado de México para implementar el Programa General de Simplificación Administrativa. El programa tuvo como base el “mejoramiento en la atención al público a través del establecimiento de módulos de información y

---

<sup>1</sup> Reglamento para la Mejora Regulatoria de Chimalhuacán, 2013.

orientación ciudadana; la elaboración de guías de trámites y servicios municipales; la agilización del cobro de impuestos, el mejoramiento de los procesos internos de trabajo y los sistemas de quejas y denuncias ciudadanas” (Gobierno del Estado de México, 1997:17). Entre los avances se encuentra la creación del Módulo de Atención Ciudadana y la creación del Manual General de Organización del Municipio de Chimalhuacán, 1994-1996.

El Manual General de Organización del Municipio de Chimalhuacán estipuló las responsabilidades de la Dirección de Servicios Públicos. Entre ellas están los servicios de limpia y disposición de desechos sólidos, alumbrado público, mercados, panteones, embellecimiento en calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas, la conservación de centros urbanos y obras de interés social. La dirección cambió de nombre a Dirección General de Servicios Públicos y se eliminó la Dirección de Mercados como se observa en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, 2010. Sus principales funciones fueron formular programas para la calidad de los servicios, promoción de la participación ciudadana en obras colectivas orientada a la mejora de los servicios y la capacitación del personal enfocado al manejo y cuidado de las instalaciones y el equipo, así como un mejor trato a la ciudadanía (1994:77). El gobierno de Chimalhuacán comenzó por adoptar la incipiente organización a una nueva estructura organizacional más flexible e incluyente para la ciudadanía, pero sobre todo, eficiente.

La nueva organización del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán se plasmó en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003. Durante este periodo la estructura orgánica comenzó un proceso de modernización a partir de la identificación de dos problemas: la estructura burocrática no era adecuada para responder a los requerimientos sociales, los recursos humanos no tenían la capacitación ni el perfil idóneo para el puesto y había una carente definición de las responsabilidades y procesos administrativos. A partir de esta identificación, se analizaron “las funciones y los resultados del organismo existente y se propuso reagrupar las unidades administrativas por integración de áreas, a fin de elevar su eficacia y eficiencia,

otorgando mayor congruencia a la gestión pública” (Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003:83). La administración pública se caracterizó por incluir un modelo de gestión que se orientó a ofrecer servicios públicos de calidad, reducir los tiempos de respuesta, orientar y facilitar a los ciudadanos la realización de sus trámites. En 2013, el gobierno de Chimalhuacán aprobó el reglamento para la mejora regulatoria, con el que se pretendió elaborar los reglamentos internos y manuales de procedimientos de catorce dependencias administrativas que integran la administración pública local, entre ellas, la Dirección General de Servicios Públicos.

Como puede advertirse, a partir del año 2000 los diferentes gobiernos de Chimalhuacán se han propuesto reorientar el modelo de gestión al incorporar algunos indicadores de la NGP, como: eficacia, eficiencia, transparencia, legalidad y calidad en los servicios públicos, mismos que se encuentran plasmados en los planes de desarrollo. En particular, los gobiernos de 2009 a 2013 en ese Ayuntamiento se plantearon como meta consolidar una gestión pública que se basara en principios de gestión de calidad como son: 1) enfoque al cliente, evaluación permanente y mejora continua, 2) eficiencia y eficacia, 3) ética pública y legalidad, 4) servicio público, transparencia y participación ciudadana, 5) coordinación y cooperación, 6) enfoque basado en procesos y enfoque de sistema para la gestión.

La consolidación de estos principios corresponde a una labor de los funcionarios públicos, quienes son los agentes principales del aseguramiento de calidad en la gestión pública porque ellos poseen el conocimiento para orientar, corregir, rediseñar los procesos de la organización administrativa y de las acciones del gobierno que conllevan al bienestar público. El problema, como lo indica Ramos García (2007), radica en los factores que incurren en el logro de objetivos y metas de desarrollo local como el bajo desempeño, las limitaciones, la capacidad, profesionalización y escasa asignación de recursos. En este sentido, la pregunta que esta investigación intenta responder es: ¿qué factores inciden en el desempeño de los funcionarios públicos de la Dirección General de Servicios Públicos del

Ayuntamiento de Chimalhuacán para cumplir con los principios de la gestión de calidad que han planteado en sus planes de desarrollo?

Asimismo, el objetivo que se planteó fue analizar los factores que inciden en el desempeño de los funcionarios públicos de la Dirección General de Servicios Públicos para cumplir con los principios de gestión de calidad expresados en sus planes de desarrollo. Asimismo, se han determinado los siguientes objetivos específicos:

1).- Comparar los principios de gestión de calidad que enuncia Aguilar Villanueva en su obra “Gobernanza y gestión pública”, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la norma 9004:2000 de la Organización Internacional de Normalización (ISO), con los principios expresados en los planes de desarrollo del Ayuntamiento de Chimalhuacán para la mejora del servicio público. 2).- Identificar los factores que obstaculizan el desempeño de los servidores públicos en la Dirección General de Servicios Públicos del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán para cumplir los principios de la gestión de calidad. 3).- Determinar en qué medida el servicio brindado por la DGSP cumple las expectativas de los ciudadanos para proponer mecanismos de mejora.

La hipótesis interpuesta fue que la carencia de organización de las unidades administrativas, el perfil de los funcionarios públicos, la escasa asignación de recursos humanos y materiales a sus estructuras de gobierno, asimismo, la administración de tipo centralista, los intereses partidistas y la percepción de los ciudadanos sobre el servicio, son algunos factores que determinan el desempeño de los funcionarios públicos de la Dirección General de Servicios Públicos de Chimalhuacán 2009-2013, en la aplicación de los principios de gestión de calidad.

El documento está estructurado en tres capítulos. En el primero se presentan las categorías de análisis para el abordaje del objeto de estudio. Así mismo, se enuncian los procesos que llevaron a la reforma del Estado en el caso mexicano con la adopción de las reformas de primera, segunda y tercera generación de donde

deviene la Nueva Gestión Pública y se concluye con el listado y desarrollo de los principios de gestión de calidad utilizados para este estudio.

El capítulo dos describe el contexto histórico, político y social, a fin de caracterizar la evolución y transformación del municipio de Chimalhuacán. De igual modo, se evidencian las problemáticas socioeconómicas que enfrentan los habitantes en el municipio relacionadas con educación, salud, vivienda y servicios públicos. Se describe la estructura orgánica, responsabilidades administrativas y los procesos de la DGSP.

En el capítulo tres, se presentan los resultados obtenidos durante la fase de campo para abordar la inclusión de los principios de gestión de calidad en los planes de desarrollo del municipio de Chimalhuacán del 2009 al 2013. Por último, se incorpora una serie de conclusiones y propuestas derivadas del proceso de investigación para mejorar el desempeño de los funcionarios públicos, orientado a los principios de la gestión de la calidad.

## **METODOLOGÍA**

La investigación utilizó el enfoque de la Gestión de Calidad, éste eleva la productividad y mide el desempeño en el servicio. Lo anterior implica la formación de una organización responsable y permeable al cambio, en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y las expectativas de los ciudadanos.

Este trabajo corresponde a un estudio de diagnóstico, los cuales se realizan en el campo de las Ciencias Sociales y administrativas en diversas situaciones, por ejemplo, los estudios de mercado, la satisfacción de clientes y proveedores, análisis de bolsa, estudios políticos, problemas ecológicos, entre otros. Entre los autores que han escrito sobre la utilización y aportes del diagnóstico en la administración pública se encuentra David Arellano (2007), quién menciona que los diagnósticos se han utilizado para identificar síntomas basándose en la corrección y el control mas no el problema de la situación; en este caso para el autor es importante incluir la racionalidad estratégica para que el diagnóstico no sea considerado como un mapa de realidades, sino presente las herramientas de decisión inmediata a la organización con la posibilidad de llevarse a cabo (Arellano, 2007:99).

En este trabajo se define al diagnóstico como una herramienta que se utiliza a partir de un análisis interno y externo de la organización para transformar la gestión, los procesos y lo más importante mejorar el desempeño y construir esquemas organizacionales.

El diagnóstico que se elaboró permitió identificar los aspectos internos y externos que inciden en el desempeño de los funcionarios de la Dirección General de Servicios Públicos (DGSP), en el desarrollo de los principios de la gestión de calidad. Los elementos internos que se identificaron corresponden a la estructura organizacional, cuestiones políticas y económicas, así como el abastecimiento técnico en esta Dirección, entre otros y la parte externa corresponde a la percepción del ciudadano/cliente sobre el servicio.

El método empleado fue el Hipotético-Deductivo que permitió contrastar nuestra hipótesis con la realidad, mediante un proceso de deducción donde se elaboraron enunciados particulares que se ponderaron con los hechos empíricos. En la recolección de datos se utilizó un enfoque mixto con técnicas cualitativas y cuantitativas. Las primeras se caracterizan por la dispersión de los datos e información, mientras que las segundas pretenden medir con precisión las variables del estudio.

El instrumento de recolección consistió en una entrevista, la cual se define como un diálogo intencionado entre el entrevistado con el entrevistador, con el fin de recopilar información sobre la investigación (Sampieri *et.al*, 2006,2010:10). Las entrevistas se realizaron el día 28 de marzo de 2014 al director de la Dirección General de Servicios Públicos (en adelante DGSP) y el 3 de abril del mismo año a los jefes de departamento de las cinco áreas que integran la dirección (ver anexo 1).

Para salvaguardar el principio de confidencialidad se cambiaron los nombres reales de las y los entrevistados como base fundamental de lo que Mayra Achío (2003) denomina como la ética de la investigación, que se basa en el compromiso moral que deben tener los investigadores hacia los sujetos de investigación y la sociedad en general.

Del mismo modo, se aplicó un cuestionario. Consistió en un conjunto de preguntas respecto de una o más variables a medir. Se diseñó un cuestionario cerrado (ver anexo 2) porque las preguntas demandan un menor esfuerzo por parte de los encuestados que únicamente se limitan a elegir una categoría u opciones que sintetizan mejor su respuesta (Sampieri *et.al*, 2010: 217-221). Para la aplicación del cuestionario se utilizó un muestreo no probabilístico de tipo casual, de acuerdo a William Cochran (1997) este tipo de muestreo permite una mayor libertad de elección de los ciudadanos-clientes para conocer el funcionamiento real de la organización y por otra parte, detectar la percepción del ciudadano sobre el servicio.

En el tamaño de la muestra se utilizó una precisión del 5%, de confianza 95% y una proporción esperada del 0.05. El universo es finito porque se conoce el total de la población que solicitó un trámite a la DGSP que es 327, dato que se obtuvo a través de una consulta minuciosa al libro de registro de solicitudes 2013 de la DGSP y se desea saber el total de la población a encuestar. El cálculo fue el siguiente (Murray y Larry, 2009):

$$N = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot q}{d^2 (N-1) + Z^2 \cdot p \cdot q}$$

N=Tamaño de la población de 327

Z $\alpha$ = 1.96 al cuadrado (si la seguridad es del 95%)

p = proporción esperada (en este caso 5% = 0.05)

q = 1 – p (en este caso 1-0.05 = 0.95)

d = precisión (en su investigación use un 5%)

Sustituyendo se tiene:

$$N = \frac{327 \cdot 1.96^2 (0.05) (0.95)}{(0.05)^2 (327-1) + 1.96^2 (0.05) (0.95)} = 167$$

La investigación utilizó una muestra de 167 cuestionarios aplicados a los ciudadanos entre el 25 al 28 de noviembre de 2014. Previo a esto se realizó una prueba piloto donde se aplicaron 10 cuestionarios, el piloteo permitió identificar y reformular las preguntas que resultaron confusas a la población. Es importante mencionar que tanto las entrevistas como el cuestionario se sustentaron en los criterios que establecen los principios de gestión de calidad (ver capítulo 1) para obtener datos que permitirán realizar el diagnóstico sobre los funcionarios públicos de esta dirección e identificar los obstáculos que se han presentado al implantar los principios de la gestión de calidad.

## **CAPÍTULO 1: DEL MODELO RACIONAL BUROCRÁTICO A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

El presente capítulo aborda las categorías analíticas que se manejarán a lo largo de la investigación dividida en cuatro apartados. En el primero se presentan los modelos de la administración pública, comenzando por el modelo racional burocrático que en la segunda mitad del siglo XX entró en crisis. Obligó a adoptar una serie de reformas basadas en las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP). El segundo apartado, está dedicado a las reformas gerenciales de los países anglosajones del cual deviene la NGP. En el tercer apartado, se abordan la noción y las herramientas de la NGP y por último, los principios de gestión de calidad.

### **1.1 El Modelo Racional Burocrático**

Antes de identificar los rasgos característicos del modelo burocrático y abordar las transformaciones del Estado moderno, es importante realizar un recorrido por los tipos de Estado para identificar los postulados centrales que caracterizan los cambios político-administrativos en cada uno de ellos. La primera forma de Estado como garante de las relaciones sociales capitalistas es el Estado absolutista. Se caracterizó por una relación entre la aristocracia feudal y la naciente burguesía. La primera, no quería perder su posición privilegiada como propietarios sobre la tierra y la segunda, buscaba un lugar como clase económica dominante para imponer las relaciones salariales para la explotación del trabajo. Otra característica de este periodo fue la expansión territorial, que solo fue posible con la unificación política y militar. Constituyó un sistema de conquistadores y conquistados, de ahí el surgieron los estados nación (Garabedian, 2010; Gurrero, 2008).

De los Estados nacionales modernos emergieron otros tipos de Estado como el liberal, que se caracterizó por una defensa y libertades de los individuos en todos sus ámbitos (económico, político, religioso y cultural), así como la protección de la propiedad privada, también se introduce la idea del mercado como un elemento de

indispensable del desarrollo económico y político en beneficio de una nueva clase dominante la burguesía. Durante la segunda mitad del siglo XIX y posterior a la Segunda Guerra Mundial, los estados liberales comenzaron a brindar los servicios de salud, educación, entre otros. Este nuevo rol del Estado destacó por una mayor intervención estatal en los procesos productivos y distributivos propios de la teoría Keynesiana que trajo como consecuencia el inicio de una nueva forma de Estado: el Estado de bienestar. “La conformación definitiva y sistemática de esta forma estatal se asienta a partir de 1950, conociendo su época de oro durante las décadas del 50 y del 60 para llegar a una progresiva etapa de agotamiento hacia finales de la década de 1970” (Garabedian, 2010:21).

La decadencia de este tipo de Estado, así como el avance de la globalización económica, ocasionó un replanteamiento de las tareas sustantivas del Estado en cuanto a su carácter intervencionista, por lo que se aplicó una serie de medidas económicas que se orientaron a fortalecer al mercado y debilitar al Estado. Se conoce como modelo neoliberal. Éste se ha distinguido por una amplia disciplina fiscal, privatizaciones, protección a la propiedad privada y apertura a la inversión extranjera (Guerrero, 2008).

De estos tipos de estados se han detectado tres formas de administración, la patrimonial, burocrática y el nuevo modelo de administración gerencial o nueva gestión pública. La transición hacia el Estado liberal, a nivel administrativo, estuvo acompañada por el cambio de la administración pública patrimonial<sup>2</sup> a la burocrática. En la administración patrimonial los funcionarios dependían del señor y no ejercían autoridad de ningún tipo, a diferencia de la administración burocrática donde el saber especializado otorgó poder a los funcionarios (Zabludovsky, 1986; Bresser, 2001).

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Weber, el patrimonialismo corresponde a un subtipo de dominación tradicional que se basa en el modelo de señor de la casa, quien asegura el bienestar de sus siervos a cambio de su lealtad de servicio.

La burocracia es la forma de organización de la administración pública tradicional. Para Max Weber (1998) la burocracia se basa en una estructura de poder jerárquica y división del trabajo, donde el funcionario con capacidades técnicas supervisa las labores ordenándose en *cuadros burocráticos*. Esta “es portadora de elementos de racionalidad, experiencias, metodologías, rutinas, técnicas, tecnologías que, aplicadas por expertos, da lugar a la producción de resultados” (Lerner *et.al*, 2012:56). Representa también la forma más pura de dominación legal<sup>3</sup>, basada en la precisión, continuidad, disciplina, y calculabilidad, en el servicio para alcanzar un óptimo resultado (Weber, 1998:170). Entre otros rasgos característicos del modelo, Myriam Cardozo enuncia una “formación profesional, apego a leyes y reglamentos, especificación de funciones y actividades, carrera administrativa y desempeño neutral orientado al servicio público” (2006:24).

Las burocracias poseen un amplio conocimiento y experiencia para realizar las acciones de gobierno. Son responsables de operar con efectividad la administración burocrática<sup>4</sup> como la definió Weber y significa "dominación" gracias al "saber", y éste incorpora a la administración pública el carácter racional. “Una administración racional significa una administración rígida, sometida a reglas rigurosamente formales” (Weber, 1998:179). La burocracia como forma de organización se gobierna bajo principios jerárquicos, rígidos en donde el poder lo ejercen los funcionarios. Las capacidades directivas, operativas y técnicas son indispensables para su conducción, organización y puesta en marcha del modelo burocrático.

---

3 La definición tiene tres tipos de dominación, cuyo fundamento es la legitimidad (Weber, 1998:172) a) carácter racional: que descansa en la creencia de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando, b) carácter tradicional: creencia cotidiana en la santidad para ejercer la autoridad, y c) carácter carismático: que descansa en la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo, o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática).

<sup>4</sup> En su sentido más amplio, este tipo de administración conlleva a un tipo de dominación burocrática que significa socialmente: 1) una tendencia a la nivelación donde se busca a los más calificados para el puesto a través de un procedimiento de reclutamiento, 2) una fuerte tendencia a la plutocratización en intereses que para Weber (1998) significa una formación profesional continua, y 3) la impersonalidad formalista; es decir, el funcionario ideal no debe poseer odio, pasión o cualquier otro sentimiento en cuanto a su labor, se somete solo la presión del deber.

Una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir. La burocracia es el medio de transformar la "acción comunitaria" en una "acción societal" organizada racionalmente. Por esto, la burocracia, como instrumento de "societalización" de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático (Weber, 2000:83).

La burocracia como un constructo social, requiere para su funcionamiento de una estructura de órdenes, procesos e instituciones y servidores obedientes que ejecuten las decisiones. Entre las ventajas del modelo se pueden enunciar las habilidades y conocimientos técnicos que poseen los funcionarios que resultan de utilidad para el gobierno en la ejecución de sus acciones, así como la precisión, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, reducción de costos materiales y personales, así como, la especialización de las funciones administrativas (Weber, 1998,2000; Peters, 1999; Cardozo, 2006).

La organización burocrática también tiene ciertas desventajas: las estructuras jerárquicas, centralización desmedida de la autoridad, excesiva omnipresencia, rigidez, subordinación, la rutina y el formalismo, estricto apego a la norma y el exceso de controles en los procedimientos, además, los abismos entre las normas formales que parecen acatarse y que se quebrantan permanentemente, lo que ha conllevado a la informalidad burocrática, corrupción, falta de sensibilidad y alejamiento de las necesidades de los ciudadanos (Uvalle, 1998; Fleury, 2000; Cardozo, 2006; Ramírez, 2009).

En la segunda mitad del siglo pasado, la burocracia comenzaba a mostrar signos de agotamiento. En América Latina, la burocracia comenzó a ser vista como un impedimento para la gestión eficiente, debido a "la tradición centralista, (...) un sistema político elitista y la persistencia del autoritarismo, tanto en los regímenes democráticos como en los más frecuentes dictatoriales, fueron los responsables de la preservación de un Estado centralista y autoritario" que contribuyó a que la administración pública fuera vista como un sistema de botín a conquistar y a repartir (Fleury; 1999:63).

La visión negativa se fortaleció al reconocer que parte de su ineficiencia correspondía a los funcionarios que privilegiaron los intereses corporativos sobre intereses colectivos (Fleury, 2000:11), como lo advirtió Weber (2000:88) las consecuencias de la burocracia dependen de la forma en que se direcciona al aparato y a los poderes que lo usan, el resultado por lo general responde a un reparto plutocrático del poder.

En México, durante la época de los ochenta, “la burocracia fue generalmente identificada en sus rasgos más negativos, fue acusada de excesivo crecimiento, poca coordinación, incapacidad para atender las demandas, lentitud, y duplicación de trámites, poca racionalidad, autoritarismo e inutilidad” (Cardozo, 2006:24). La administración pública necesitó reorientar su actuar a consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático para responder a las necesidades colectivas, a través de la adopción de una serie de reformas, las cuales se abordan en el siguiente apartado.

## **1.2 Reforma del Estado y reforma administrativa**

La noción de la reforma del Estado surge con el agotamiento del Estado de Bienestar que las sociedades capitalistas adoptaron en el periodo subsecuente de la Segunda Guerra Mundial. El modelo universal aceptado para crear cierta paz y estabilidad social en las sociedades europeas entró en crisis hacia finales de la década de los setenta. La crisis financiera de los países desarrollados y la crisis política de los gobiernos autoritarios en los países en desarrollo, el endeudamiento externo por los procesos inflacionarios, además, el desmantelamiento de los estados socialistas, fueron la base de nuevas contradicciones y divisiones políticas que llevaron a la noción de que el Estado estaba en crisis, y por lo tanto, era necesario reformarlo (Offe, 1990; CLAD, 1998; Fleury 2002).

La reforma del Estado fue un tema de discusión tanto en los países subdesarrollados como en los desarrollados. El debate inició a partir de explorar la

relación del Estado con la economía nacional e internacional y con la sociedad en tiempos de globalización. De 1930 a 1970 en América Latina la discusión sobre el Estado se efectuaba cuando imperó el modelo de desarrollo hacia dentro, basado en la sustitución de importaciones y en la ampliación de los mercados internos. Las sociedades latinoamericanas fueron resultado de la acción del Estado en lo que se consideraba “matriz estado céntrica”, donde la intervención estatal era vista como la única fuente de desarrollo (Cuervo, 2003). El esquema de desarrollo era guiado por los planteamientos de la política económica de Keynes<sup>5</sup>. En esta lógica, el objetivo del Estado era “integrar a sectores medios y populares, invertir en obras de infraestructura, ampliar los servicios públicos y estimular cambios estructurales (reforma agraria, propiedad de recursos naturales)” (Ramírez, 2009:119).

El avance de la interdependencia económica y el auge de la comunicación e informática, durante la época de los noventa, facilitó los procesos de globalización económica, la liberalización comercial y la creación de un mercado financiero mundial. Provocó el agotamiento del modelo interventor. La liberalización comercial demandó la reducción del Estado, menor proteccionismo y el desmantelamiento del monopolio Estatal y desencadenó una crisis fiscal (Fleury, 1999:60). Para Ricardo Uvalle (1988) las crisis son el motor del cambio, sin embargo, para Claus Offe, la crisis pone en cuestión la estructura de un sistema. Refiere un concepto esporádico de crisis y la define como “acontecimientos especialmente agudos, catastróficos sorprendentes e impredecibles, que requieren de un proceso de toma de decisiones sujeto a la presión del tiempo” (Offe, 1990:43).

Para enfrentar la crisis se imponen planes de cambio estructural que surgen con la transición del modelo de Estado Keynesiano a los planteamientos neoliberales. La propuesta de corte neoliberal pretendió restablecer el equilibrio fiscal y de la balanza de pagos, la propuesta promovió la reducción del Estado, sustituyéndolo por el mercado. Auspició el abandono del paradigma keynesiano en

---

<sup>5</sup> Sus principios económicos se centran en el estímulo a una política de intervencionismo estatal, a través de la cual el Estado utilizaría medidas fiscales y monetarias con el objetivo de mitigar los efectos adversos de las recesiones, depresiones y períodos de auge económico.

los países industrializados a partir de los años sesenta por la adopción de ciertas prácticas neoliberales y quedaron plasmadas en el denominado Consenso de Washington. Los temas que abordó el consenso fueron “la disciplina fiscal, las privatizaciones, la desregulación, la liberalización comercial y financiera, las reformas tributarias, los cambios en las prioridades del gasto, entre otras” (Ramírez, 2009:120).

Entre los acuerdos del consenso estaba adoptar una serie de reformas denominadas de primera generación. Fleury comenta que para enfrentar la crisis se prescribieron programas de ajuste estructural, caracterizados por reducir tanto el tamaño como las funciones gubernamentales, a través de la reducción del gasto público, la disminución de los cargos y de la privatización de empresas (1999:61). De la misma manera, Ramírez (2009:122) reconoce estas medidas y además plantea otras dos que son la descentralización, que consiste en transferir responsabilidades de gestión a gobiernos locales y la externalización que se refiere al reemplazo de la provisión de servicios e insumos propia por la ofrecida en el sector privado.

La propuesta de reforma del Consenso de Washington resultó incapaz para crear las condiciones de desarrollo sostenible, reducir la pobreza y la desigualdad social (Fleury, 1998:59). El informe del Banco Mundial de 1997 trazó las líneas de acción del Estado en cuanto a "cuál debe ser el papel de Estado, qué puede y qué no puede hacer, y cómo debe hacerlo" (Aguilar, 2006). Ramírez (2009:122), dice que, tal como lo planteó el politólogo alemán Norbert Lechner, la crisis del Estado desencadenó la crítica del Estado. Al visualizar a un Estado más acotado y polarizado como resultado de los primeros intentos de reformas, se considera necesario emprender otras reformas denominadas de segunda generación, que más allá de reducir al Estado, busquen mejorarlo.

Las reformas de segunda generación pretendían asegurar el crecimiento económico, la gobernabilidad, la capacidad de gestión de los gobiernos, administrar

con eficiencia los servicios públicos, mayor efectividad, democratización y la descentralización (Díaz de León, 2013; García, 2003). Como señala Díaz de León (2013), este tipo de reformas buscó mayor eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental<sup>6</sup>. Fleury (1999) identifica que estas reformas se orientaron a crear medidas de fortalecimiento intencional para reducir la corrupción, regular y preservar la competencia entre los agentes económicos. Cuervo (2003), indica que estas reformas correspondieron a la creación de espacios donde los actores económicos y sociales llevaron a cabo intercambios económicos eficientes, lo cual obligó a consolidar un marco institucional que establecía los costos de transacción, garantice la protección de derechos entre los agentes y donde se respetan las reglas de juego.

Las reformas de la llamada tercera generación se orientaron para hacer sostenibles las reformas de las dos primeras generaciones que surgieron de la necesidad de fortalecer tanto los procesos democráticos, como la función del Estado como institución. Este tipo de reformas buscó incorporar en la gestión pública a la sociedad civil como factor de transparencia en la asignación de recursos públicos, estableciendo una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Cuervo, 2003:86).

La adopción de las reformas en los países de América Latina había sido un “requisito para recibir asistencia financiera de organismos internacionales (BM, FMI y BID), como condición para el otorgamiento de préstamos para enfrentar la crisis de sus economías” (Ramírez, 2009:136). El Estado se vio obligado a aceptar la propuesta de corte neoliberal para asegurar su asistencia financiera y permanencia en el sistema comercial. Las administraciones públicas latinoamericanas compartían rasgos comunes: se destacaban por desarrollar un “modelo jerárquico,

---

<sup>6</sup> Al respecto "no hay que confundir -dice Oscar Oszlak- reforma del Estado con reforma administrativa (...) la reforma administrativa alude al mejoramiento de uno o varios aspectos de la gestión pública (...) la estatal implica la "redefinición" de la extensión e intervención del Estado en los asuntos sociales" (Calderón, 2002:120).

con una centralización desmedida de la autoridad, junto con un exceso de legalismo y de aparentes controles, ligados a deficiencias en la supervisión” (Ramírez, 2009:126).

La administración pública en México presentó problemas de gestión ocasionados por el desproporcionado tamaño que había adquirido el aparato administrativo, particularmente en la década anterior originados por las "nuevas formas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad que se interiorizaron e institucionalizaron como el Estado de bienestar" (Espejel, 2003:35). Este tipo de Estado se significó por la poca coordinación e incapacidad para atender las demandas sociales, económicas y políticas, que posteriormente desencadenó en ingobernabilidad (Cardozo, 2006:24). El término ingobernabilidad se asocia a dos posiciones que han sido caracterizadas como pesimistas y conservadoras. En la primera, la crisis de gobierno resulta de la incapacidad de los gobernantes y la segunda se atribuye la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos (Bobbio *et. al*, 2002:703).

La incapacidad para atender las demandas ciudadanas desafió la capacidad de gestión, lo que obligó a una configuración de la administración pública con mayores capacidades que permitiera ante escenarios de complejidad emprender estrategias y reorientar las acciones gubernamentales para enfrentar los nuevos retos del Estado, el gobierno, el mercado y la sociedad. El discurso ideológico que promovió el adelgazamiento del Estado fue motivado durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). La carente administración de la época comenzó por adoptar sus estructuras al incipiente proceso modernizador, de acuerdo con Aguilar Márquez (2008), con la llamada modernización administrativa<sup>7</sup>, se buscaba dar solución racional, eficaz y eficiente a los problemáticas por los que atravesaba

---

<sup>7</sup>Para María del Carmen Pardo, la modernización administrativa se define como "la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesaria" (Citado en Díaz de León, 2013). La modernización administrativa buscaba dar solución racional, eficaz y eficiente a las problemáticas por las que atravesaba el Estado mediante transformaciones y cambios en la acción gubernamental.

el Estado mediante transformaciones y cambios en la acción gubernamental basada al estilo de la Nueva Gestión Pública.

### **1.3 La Nueva Gestión Pública**

El término Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) fue acuñado por Christopher Hood, quien en su obra "A Public Management For All Seasons", publicado en 1991, explicó los cambios organizativos y directivos que tenían lugar en el sector público durante la década de los ochenta, particularmente con las reformas de modernización de la administración pública llevadas a cabo en el Reino Unido (Aguilar, 2006:144) donde Margaret Thatcher llevó a cabo políticas al estilo de la nueva gestión pública en relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoría, evaluación y contratación. Por su parte, su sucesor, John Major mantuvo en la agenda gubernamental las políticas de gestión pública con las que se creó y puso en marcha la Iniciativa de la Carta Ciudadana, Iniciativa de Responsabilidad y Diseño Presupuestario de Recursos y la Iniciativa de Financiamiento Privado (Araya y Cepa,2008).

La conceptualización de la NGP resulta una cuestión confusa, pero se puede visualizar como una mezcla de supuestos, tecnologías y prácticas que se han instalado en la Administración Pública (Olías de Lima, 2001); también hace referencia a una especialidad académica y una labor gubernamental, definiéndola como campo de discusión amplio sobre las intervenciones en relación con las políticas dentro del gobierno (Barzelay, 2003). De igual manera se le puede conceptualizar como un modelo de acción o práctica social desempeñada por profesionales.

En estos términos la NGP se ubica en una gama de best practices o como una caja de herramientas con enfoques diversos (Arellano, 1998; Cabrero, 1996). De este modo, la NGP " implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional" (Moyado, 2002). Al respecto, Ricardo Uvalle

considera que la gestión pública se entrelaza con el modo de gobernar por ser una herramienta, a través de la cual permite a la comunidad vivir con equilibrios dinámicos, reacomodos funcionales alineados a metas y objetivos (2012:35).

La NGP busca un cambio en las estructuras organizacionales y por "sus propósitos, modos o resultados, se orienta hacia formas postburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública" (Aguilar, 2006:146). En términos de Enrique Cabrero (1999:140), la NGP "busca conjuntar las herramientas para la coordinación, regulación, monitoreo y de esta forma potencializar la claridad y el rumbo, es decir, direccionar los programas y políticas". Cabrero (2003) y Uvalle (2012) coinciden en que la gestión pública proporciona herramientas para direccionar de mejor manera las acciones públicas, planear estrategias y plasmarlas en los planes, programas y proyectos de gobierno para atenuar las problemáticas que enfrenta la administración pública.

Los procesos de reforma que se han realizado en la administración pública, en gran parte de los países del mundo, se rigen por los postulados del *New Public Management*, entendido como Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública. En esta investigación se entenderá el *New Public Management* como Nueva Gestión Pública y se utilizará para referenciar la adopción de estrategias en el funcionamiento de las organizaciones públicas con el objetivo de consolidar gobiernos que guíen su actuación con eficiencia y eficacia y que generen resultados.

El concepto de *management* corresponde a una cultura administrativa propia de los países anglosajones. El término tiene diversas acepciones como señala Omar Guerrero (1988), Gerencia Pública, Gestión Pública, y Dirección Pública. La voz *management* se traduce indistintamente como Gerencia y Gestión. Sin embargo, son diferentes aunque provengan del mismo vocablo en inglés. Se asocia con el proceso de gobernar, significa mandar, regular y conducir (Cabrero, 1988:24). Para Omar Guerrero (1988), el término se traduce como gerencia pública. Autores

como Arellano (2007), Aguilar Villanueva (2006), Uvalle (2012) y también el CLAD (1998), lo refieren como gestión pública.

“La gerencia pública alude a una serie de habilidades (...) que buscan la consecución metas y los mejores estándares de calidad, condicionamientos técnicos para la consecución de metas, como son: capital humano, recursos financieros, infraestructura tecnológica, estructuras organizacionales e incentivo (...) La gestión pública alude a las habilidades políticas, abrir y mejorar canales de comunicación, de búsqueda y materialización de consensos que se complementen con los requerimientos técnicos” (Martínez, 2009:151).

La gerencia pública alude a las habilidades y actitudes del recurso humano y su relación con otros agentes (funcionarios públicos) para llevar a cabo el proceso administrativo de la administración pública y la gestión pública se relaciona con la estructura, procesos, los recursos humanos, financieros y materiales utilizados en la atención y solución de las necesidades ciudadanas. Este trabajo retoma la definición de gestión pública que enuncia Jaime Espejel, quien posee una visión sistémica de la NGP, lo que permite relacionarla con los elementos que se han propuesto en la hipótesis de este trabajo. El autor la define como “un conjunto de procesos, condiciones, valores, capacidades y contextos cuyo objetivo es evaluar diversos cursos de acción (opciones de gobierno) para atender, regular y responder a las diversas necesidades que plantea el ciudadano” (Espejel, 2003:108).

El desarrollo de la reformas al estilo de la NGP pueden agruparse en dos modelos, las reformas Westminster llevadas a cabo en los países de Reino Unido y Nueva Zelanda. En este último país se dio el origen al New Public Management, cuyo propósito era reducir el tamaño del gobierno e imponer una disciplina de mercado (Aguilar, 2006:159). La aplicación de las reformas en los países con el modelo Westminster resaltan por un servicio orientado al ciudadano-cliente, medición de los productos y resultados, gestión de recursos humanos, tecnologías de la innovación y privatización (Aguilar, 2006:170).

Las reformas neozelandesas tuvieron cambios en el marco legal para conseguir la asignación del presupuesto en función de los resultados. Se creó la State-Owner Enterprise Act o Ley de Empresas de Propiedad Estatal, publicada en

1986. La ley establece una reorganización a las organizaciones públicas, a las cuales se les otorgó el carácter de operar como empresas privadas. Esto impulsó un cambio en el manejo de los recursos humanos y financieros, también se publicó la State Sector Act o Ley del Sector Estatal en 1988. Su aporte fue la asignación de recursos humanos a través de un concurso abierto y por un tiempo determinado donde la permanencia en el puesto está en función de los resultados y la Public Finance Act o Ley de Finanzas Públicas de 1989, que tuvo como objetivo modificar la asignación de los recursos financieros (Arellano *et.al*; 2000:16).

Las iniciativas de Nueva Zelanda fueron retomadas por el Reino Unido. Las reformas administrativas se han determinado por la creación de la Unidad de Eficiencia (1979), Iniciativa de la Administración Financiera (1982), el Mejoramiento de la Administración del Gobierno: los siguientes pasos (1988), competir para la calidad y la carta del ciudadano (1991). En gran medida estas iniciativas se sustentan en una separación entre la unidad directiva y operativa, entre la función de financiamiento y la función de provisión de servicios de calidad, así como la creación de agencias ejecutivas independientes, establecimiento de sistemas de información y medición para dar seguimiento y evaluar el desempeño (Aguilar; 2006:172).

El segundo modelo de reformas al estilo de la NGP es el norteamericano que tuvo su base en la obra de D. Osbore y T. Gabler, *Reinvención del Gobierno: Cómo el espíritu empresarial transforma al sector público*. Donde los autores plantean que el tipo de gobierno que se desarrolló en los años treinta y cuarenta posee características como una burocracia jerárquica y centralizada que se volvió derrochadora e ineficiente. Se requiere transitar a otro tipo de gobierno con más eficiencia y la única forma es reinventarlo; esto es “pasar de un gobierno de tipo burocrático a otro de carácter empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios a la gente de manera innovadora y eficaz” (Osborne y Gabler: 1991,19)

El gobierno empresarial que propuso Osbore y Gabler se ha establecido en diez principios: 1) gobierno catalizador: timonear más que remar; 2) gobierno que es propiedad de su comunidad: empoderar más que servir; 3) gobierno competitivo: inyectar la competencia en la prestación de los servicios; 4) gobierno con sentido de misión: transformar a las organizaciones que actúan sólo conforme a reglas; 5) gobierno orientado a resultados: financiar los productos no los insumos, 6) gobierno orientado a los usuarios: satisfacer las necesidades del usuario, no las de la burocracia; 7) gobierno emprendedor: ganar más que gastar; 8) gobierno anticipador: prevenir más que curar; 9) gobierno descentralizado: transitar de la jerarquía a la participación y al trabajo de equipo; 10) gobierno orientado por el mercado: detonar el cambio mediante el mercado.

La reforma norteamericana inició con el presidente Ronald Reagan en 1980 por motivos electorales y fiscales, cuando se cuestionó el Estado hipertrofiado de la época cuyo principal rasgo era una burocracia extensa e ineficiente en sus procedimientos, también se debatió la expansión de las políticas sociales del Estado asistencial roosveltiano, nacido después de la Segunda Guerra Mundial. Las transformaciones en la administración pública estadounidense al estilo de la NGP se iniciaron con el presidente Clinton en los años noventa, con el propósito de disminuir el déficit público, hacer ahorros y buscar la eficacia económica en el aparato de gobierno. La propuesta en marcha de la reforma consistió en redimensionar organizaciones, eliminar unidades administrativas, programas innecesarios, así como disminuir el gasto público y disminución de los cargados públicos (Aguilar, 2006:183).

Los modelos de reformas se extendieron a los países y gobiernos que integran la Organización de la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), quien estudio, apoyó y generó recomendaciones para la transformación en la gestión pública, basado en dos imperativos que son el desempeño y la descentralización. En el caso de América Latina, la inclusión de las reformas gerenciales se puso en marcha con el consenso CLAD, el Consejo Consultivo aprobó en 1998 el documento doctrinario “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, con el objetivo de

reconstruir al Estado y dirigirlo en la búsqueda de administraciones más eficientes para enfrentar los retos del siglo XXI.

El CLAD ha formulado otros documentos como la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), donde se promueve a la NGP como un enfoque común en cuanto a su aplicabilidad en los diversos órdenes y sectores de la administración pública que busca la excelencia en la gestión pública, a través de instrumentos que sean flexibles y adaptables a los diferentes entornos y estructuras administrativas. En virtud de que el “Estado es el instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país (...) tiene que orientarse a la atención de tres problemas: la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social” (CLAD; 2008:3).

En el ámbito de estudio que ocupa a esta investigación, que es la administración pública local en México, se han llevado a cabo diversos cambios en las estructuras administrativas. Para Cabrero (2003), estas tendencias de cambio se asocian con los postulados de la NGP y pueden agruparse en tres grandes bloques. El primero se refiere a *una modernización gerencial*, donde la gestión local busca realizar reformas orientadas a conseguir ajustes básicos en la organización interna, coordinación de acciones entre las distintas unidades o en diferentes comunidades, acciones tradicionales para la prestación de algún servicio, asociadas con la atención.

El segundo, corresponde a una *reforma administrativa tradicional*, orientada a establecer mejoras basadas en ideas clásicas de la administración gubernamental, por ejemplo, la reglamentación, elaboración de manuales de organización y procedimientos, sistemas formales de control presupuestal. El tercer bloque, corresponde a una *construcción administrativa elemental*, caracterizada por la orientación de las administraciones locales para adoptar la reforma gerencial (Cabrero, 2003:5).

La adopción de estos cambios en la gestión pública, particularmente en el gobierno local, como lo comenta Cabrero (2003), ha permitido al gobierno en un primer momento mejorar su estructura administrativa, sus procesos y elevar el desempeño de los funcionarios públicos. En segundo lugar, el gobierno orienta la función pública con eficiencia y eficacia, también, puede decirse que estos cambios incluyen la transparencia en el uso de los recursos económicos, físicos y humanos, además, permite a los gobiernos formular soluciones adecuadas al entorno, mediante una dirección estratégica que permita en situaciones cada vez más complejas responder a las expectativas y requerimientos de la sociedad.

La gestión pública corresponde a un imperativo del buen gobierno y se entrelaza con la capacidad del gobierno para mejorar el desempeño de las instituciones gubernamentales. La complejidad de la dinámica social y política obliga a los gobiernos a adoptar nuevos estilos en las tareas de gobernar para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y sobre todo realizar eficazmente sus acciones. Por ello, los gobiernos locales han implantado tecnologías y sistemas de operación para ofrecer una administración pública innovadora ante una ciudadanía cada vez más demandante de servicios públicos de calidad. La administración pública debe buscar cumplir no solo las necesidades sociales, sino satisfacer las expectativas de los ciudadanos (Uvalle, 1998:51).

La NGP propone diversas innovaciones técnico-administrativas como la Gestión Institucional, que busca reorganizar la estructura administrativa bajo principios postburocráticos de descentralización, de responsabilización, y autonomía del personal; la gestión financiera, que es una herramienta para asegurar el equilibrio ingreso-gasto de las finanzas públicas. Se orienta a un presupuesto por resultados, sistema de medición de desempeño y rendición de cuentas; la gestión estratégica, que hace énfasis en el Gobierno como factor de éxito y agente del futuro, se basa en las capacidades de los directivos (liderazgo) y la gestión de calidad, orientada a los productos, resultados e impactos de acuerdo a las demandas y expectativas del ciudadano-cliente (Aguilar, 2006:226). Las

herramientas teóricas que se han retomado para la investigación son la gestión estratégica y la gestión de calidad, las cuales se abordan en los siguientes apartados.

### **1.3.1 Gestión Estratégica**

Los antecedentes del pensamiento estratégico se remontan a los tratados sobre la estrategia, con fines militares o bélicos. Hace énfasis en las tácticas y estrategias para combatir al enemigo. Su establecimiento en el ámbito público proviene del sector privado en cuanto a la importancia del entorno económico hacia el mundo empresarial, donde “las empresas con capacidad de respuesta a los comportamientos de sus entornos económicos eran exitosas” (Aguilar, 2006:243). Su éxito fue resultado de la mentalidad estratégica del recurso humano que imperaba en las empresas que se enfocan a cubrir las expectativas de sus clientes.

En el entorno político-administrativo, la actividad de gobernar requiere de estrategias que orienten la acción pública para el logro de fines. El político estratega<sup>8</sup> debe conocer el territorio social para advertir las situaciones de complejidad e incertidumbre que le rodean y así, establecer políticas, planes y programas para una adecuada consecución de metas. La noción de la gestión estratégica permite visualizar el entorno donde opera la organización, anticiparse a los acontecimientos y crear nuevos escenarios, a través de una misión y una visión<sup>9</sup> que son los elementos que constituyen la gestión estratégica.

El pensamiento estratégico es una manera de orientar las acciones con los métodos que se pueden emplear para el logro de objetivos. En definitiva, es una forma de integrar lo político con lo técnico. (Sánchez, 2006:410). “El pensamiento

---

<sup>8</sup> Término utilizado por Aguilar Villanueva (2006) para referir la importancia de los políticos en el gobierno para desarrollar estrategias como instrumento del gobierno orientado al logro de fines y a la producción de resultados favorables para su organización y la de sus seguidores.

<sup>9</sup> Conceptualmente Aguilar Villanueva (s/f), Nueva Gestión Pública (Guía expositiva), enuncia que la Misión alude a los objetivos, fines y metas principales para los que fue creado la organización y a los cuales se orienta su acción. La Visión de una organización consiste en la imagen positiva de la realización de la misión en un lapso de tiempo determinado.

estratégico y el administrativo son complementarios: lo estratégico requiere de la eficiencia del actuar administrativo y éste a su vez la direccionalidad del estratégico” (Arellano, 2004:38). De acuerdo con Arellano (2004), Chandler define la estrategia como la determinación de metas y objetivos a largo plazo, la adopción de cursos de acción y la asignación de recursos para realizar las metas de la organización.

La estrategia requiere de recursos humanos que poseen su propia visión a futuro de la realidad en este caso, lo que busca la administración pública es integrar estas visiones en un solo proyecto, lo que alude a la gestión dado que se busca la cooperación en cuanto a formar parte de la realidad como un proyecto definido y creado en términos relativamente racionales (Arellano, 2004:51). Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo, donde se crea una visión compartida de la vida de la nación en términos de consolidar un mejor país, con un crecimiento económico sostenido, un gobierno innovador, transparente, de calidad, democrático e incluyente.

Arellano (2004) retoma la tipología de estrategias en el sector público desarrollada por Michael S. Rubin (1988), donde el autor explica que no existe un único tipo de estrategias. La necesidad de respuesta sugiere el tipo de estrategia que va a emplear la organización en la cual el político estratega en términos de Aguilar Villanueva (2006), debe considerar en sus deliberaciones tanto el tiempo como el contexto para la consecución de sus objetivos (ver figura 1).

**FIGURA 1. TIPOLOGÍA DE ESTRATEGIAS EN EL SECTOR PÚBLICO**



Fuente: David Arellano Gault, "Gestión Estratégica para el sector público. Del Pensamiento estratégico al cambio organizacional", México, FCE, 2004, p. 163.

En el primer cuadrante se tienen las estrategias de *riesgo*, éstas se caracterizan por enfrentan los problemas que surgen en la organización en un periodo de tiempo corto. Se pueden distinguir tres tipos de estrategias objetivos, pruebas y convenios. La primera surge cuando los recursos organizacionales y financieros se concentran en una misma iniciativa. La segunda está orientada a solucionar problemas en periodos cortos mediante soluciones temporales, y la tercera involucra arreglos de corto plazo entre distintos niveles de gobierno. Otro tipo de estrategias son las de *búsqueda*, que se presentan en un periodo de largo plazo y pretenden crear un futuro nuevo y diferente. Están conformadas por una nueva agenda, gran visión y cursos alternativos. La primera surge cuando se establecen las metas y objetivos de una organización, mientras que la segunda involucra una imagen deseada a futuro y la tercera, se formula para responder a periodos de crisis o solucionar conflictos y sucesos no anticipados.

En el ámbito que ocupa a la investigación, es pertinente centrar la atención en las estrategias *saga*, las cuales se caracterizan por ser de largo plazo y buscan restablecer valores, objetivos y principios que están en peligro de perderse debido a los cambios en el contexto o por la capacidad organizacional. Éstas incluyen estrategias de tipo formativas, reformativas y conservadores. Las formativas se orientan hacia la calidad a través del diseño de nuevas políticas o reorientación de

las normas organizacionales. Las reformativas se refieren a la calidad de gobernar, mediante la modificación en la reglamentación y las estrategias conservadoras, que tienen como eje rector conservar el conjunto de valores y principios que están amenazados por el contexto.

El cuarto cuadrante concentra las estrategias denominadas *párolí*, que se refieren a los esfuerzos extraordinarios por mantener una posición preferente de la organización a pesar de los riesgos. Para abatir el riesgo se emplean las inversiones defensivas, que se refieren a estrategias de inversión financiera, de apalancamiento, este tipo de estrategia se utiliza en situaciones determinadas para incrementar la influencia que posee la organización y por último las estrategias de tipo avance: se centran en aprovechar las situaciones inesperadas y las convierte en beneficiosas para cumplir con los objetivos (Arellano, 2004:163-163).

La gestión estratégica para Aguilar Villanueva consiste en orientar la actividad organizacional para asegurar que ésta se mantenga orientada hacia los objetivos, formulados en la visión y evaluación del entorno para una vez identificados los obstáculos, resistencias, apoyos y amenazas, anticipar contingencias y las acciones que conduzcan a esos propósitos (2006:311). Arellano retoma los planteamientos de Andrew (1965) para explicar los cambios en el medio ambiente que dan lugar a oportunidades y amenazas, y las fortalezas y debilidades de la organización que son consideradas para evitar las amenazas y tomar ventaja de las oportunidades, lo que se conoce como análisis FODA (2004:113).

Las organizaciones tienen la necesidad de planear para adecuarse al contexto (Arellano, 2004:40). Bajo esta premisa, la gestión estratégica se relaciona con la planificación estratégica como instrumento de gobierno que consiste en jerarquizar las problemáticas y establecer prioridades: qué se hace, cuándo y cómo hacerlo. La planificación estratégica define la estrategia, las políticas y las metas para la concesión de los objetivos (Sánchez citado en Díaz León, 2013:183).

La gestión estratégica deja de lado la visión al interior de las estructuras burocráticas por la necesidad de visualizar al exterior para entender la complejidad e incertidumbre en que se desarrolla la acción pública y orienta la toma de decisiones de acuerdo a los requerimientos del entorno social y logra conducir la gestión hacia objetivos estratégicos. Dentro de este marco, la gestión estratégica se enlaza con la gestión de calidad en su "sentido instrumental al considerarla como el conjunto de acciones encaminadas a planificar, organizar y controlar la función de calidad de una organización" (Sánchez, 2006).

La gestión y la planeación estratégicas en la administración pública se relacionan con la consecución de metas y objetivos que desplazan a la noción del control que imperaba en el modelo administrativo burocrático. La gestión estratégica permite a los gobernantes conocer el contexto para identificar las problemáticas tanto internas como externas de la organización, establecer prioridades que se inserten en la agenda, formular sus metas de modo que permita conducir la acción pública hacia las verdaderas necesidades de la población y brindar una solución, con una planificación en el uso de los recursos económicos, humanos, y materiales.

### **1.3.2 Gestión de Calidad**

Los orígenes de la gestión de calidad (en adelante GC), su evolución y desarrollo corresponden a tres etapas. La primera fue el *control de la calidad* en los métodos de control del trabajo y de los productos característicos de la fase de producción en masa o en serie, periodo en que la calidad comenzó a presentar los primeros problemas en cuanto a eficiencia. La gestión científica taylorista aparece en su momento como respuesta al problema de ineficiencia de los productos y servicios. Brindó estabilidad al sistema a través de la segmentación y simplificación en los procesos de producción. La segunda etapa de *aseguramiento de la calidad*, se desarrolló durante los años de la Segunda Guerra Mundial dedicada a reducir los costos e incrementar la productividad dentro de la industria militar (Aguilar, 2006:334).

La tercera etapa es la *Calidad Total* o Total Quality Management por sus siglas en inglés, que representa un cambio en la conciencia de los directivos y operadores, donde la calidad es vista como un valor que depende de su compromiso y participación, a fin de asegurar la calidad en las actividades de la empresa. Con el propósito de satisfacer las necesidades e inconformidades de los clientes se fijó llegar a la meta “cero defectos”, cuya referencia central son los trabajos del P.H. Crosby, quien define a la gestión de calidad como una disciplina gerencial; su objetivo es impedir problemas para lo cual se crean las actitudes y controles para prevenirlos (Aguilar, 2006:339).

La fase actual de la GC es la gerencia del conocimiento (Knowledge Management). Se basa en la calidad profesional, emocional y moral de las personas. Considera al aprendizaje continuo del recurso humano como elemento fundamental para asegurar la calidad en una organización. Desde este enfoque, la reforma administrativa cobra relevancia al sustentar su éxito en las capacidades cognoscitivas, técnicas y operativas de los servidores públicos. La inclusión de la GC en el sector público corresponde a la *Citizen`s Charter* (Carta ciudadano) programa creado en 1991 en Inglaterra, que tiene doble finalidad: medir el desempeño de las agencias gubernamentales, y lograr que éstas se acerquen más al ciudadano” (Vilchis, 2007:66).

El concepto central de la GC es el ciudadano-cliente. La visión del ciudadano como cliente se deriva de los planteamientos expresados por Ludwing Von Misses, que plantea al gobierno como un mercado competitivo donde los ciudadanos en su papel de consumidores acceden a comprar donde más les convenga y ejercen la calidad (Vilchis, 2007:65). Autores como Aguilar Villanueva (2006) y Aguilar Márquez coinciden en que no puede considerarse al ciudadano como cliente únicamente, el concepto se encuentra intricadamente ligado al concepto de ciudadanía. Desde la visión gerencial el ciudadano es “cliente” de los servicios públicos en cuanto a que el Estado es una agencia prestadora de servicios; para

Aguilar Villanueva esta es una visión muy acotada, el cliente es una característica del ciudadano.

En la dimensión política, la ciudadanía refiere la calidad del ciudadano como titular de derechos y obligaciones civiles, políticas y sociales, en la administración pública el ciudadano es entendido como cliente en la dimensión de servicios públicos, servicios que recibe con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en este sentido, el ciudadano es usuario o receptor del servicio público (Aguilar, 2006:354) (ver cuadro 1). Para Aguilar Márquez, en las organizaciones públicas lo más correcto es decir cliente-propietario. El ciudadano posee un doble rol: es consumidor al ser receptor de servicios públicos y a la vez es propietario. En el Estado democrático los ciudadanos ejercen su derecho al voto para decidir quién dirige las instituciones, desde esta lógica el ciudadano eligen quién produce, qué produce y cómo hacerlo (2008:15).

**CUADRO 1. EL ROL DEL CIUDADANO COMO CIUDADANO/CLIENTE**

<b>DIMENSIONES</b>	<b>BUROCRACIA</b>	<b>NGP</b>
Dimensión política	Votante/Pasivo	Votante/activo (mecanismos de influencia política )
Dimensión económica	Contribuyente por servicios	Ciudadano como cliente
Dimensión administrativa (servicios públicos)	Receptor de servicios, inactivo en las dimensiones	Activo en la mejora y calidad de los servicios

Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilar Villanueva (2006).

El cuadro 1, muestra el rol del ciudadano en el modelo burocrático y gerencial. En las dimensiones del modelo burocrático el ciudadano es pasivo, para el sistema el ciudadano sólo representa un contribuyente de servicios. En cambio con el modelo gerencial existe un cambio en la naturaleza del gobierno, el ciudadano se convierte en cliente con influencia en la mejora del servicio público. Se establecen estructuras horizontales orientadas a la focalización del cliente a la mejora del servicio público a través de las sugerencias, quejas y propuestas de la

población al estilo de la carta ciudadano. La orientación al cliente de la GC pública no sólo es una actividad técnica, sino que se refiere a un orden político que involucra el dialogo, acuerdos y el compromiso de la dirección y la organización en asegurar la eficiencia y eficacia de las acciones y la calidad en la producción de bienes y servicios. Como dice Ricardo Uvalle (1998), la eficiencia del Estado depende de la calidad que produce para el bienestar social, el crecimiento y el desarrollo de la sociedad.

La GC introduce ideas innovadoras sobre los principios o prácticas que deben guiar el proceso administrativo. Estas ideas tienen su origen en los trabajos de quienes son considerados los gurús de la calidad. William Edwards Deming con el *ciclo de mejora continua*, enunció en 14 puntos los principios o componentes básicos de la gestión (planificar, hacer, verificar, actuar). Por su parte Joseph M. Juran es reconocido por *la trilogía de procesos* que en lista en 10 pasos para la mejora de la calidad y la gestión, bajo la idea que la gestión se encuentra interrelacionada a las prácticas de planeación, control y mejora de la calidad. Otro reconocido maestro en calidad es Crosby quien propuso un cambio en la gestión y la búsqueda de cero defectos integrando los 14 puntos para el aseguramiento y la mejora de la calidad (Aguilar, 2006:349).

El referente actual sobre la influencia de las ideas de estos autores se encuentran en las normas ISO (1987, 1994,2000) donde se propone adoptar un modelo de gestión de calidad basado en procesos, el cual enuncia que para que una organización funcione eficazmente tiene que establecer y gestionar diversas actividades relacionadas entre sí también, se una serie de prácticas directivas que adoptas en el sector público se orientan a una cultura gerencial de calidad al interior de la organización a través de evidenciar la necesidad o conveniencia de las unidades administrativas de guiarse por una serie de principios, los cuales se enuncian en el siguiente apartado.

### 1.3.2.1 Principios de la gestión de calidad

El término principio hace referencia a una convicción amplia y fundamental. Los principios sirven para dirigir las acciones de las organizaciones, son una guía de acción para la mejora continua de los procesos y los servicios, por medio de la centralidad en el cliente (ISO 9004:2000). Para garantizar el aseguramiento de la calidad en la gestión pública es necesario que ésta se dirija y se controle en forma sistemática y transparente a través de la mejora continua y del buen desempeño de los funcionarios públicos.

La tendencia por definir principios de gestión de calidad no es solo una labor del sector privado, sino también de las organizaciones públicas. La Organización Internacional de Normalización establece la norma ISO 9004 como un conjunto de normas que garantizan el aseguramiento de la calidad y de la gestión de calidad. Ésta puede ser aplicada en las organizaciones públicas y privadas, también en aquellas donde sus actividades estén relacionadas con la prestación de bienes o servicios. La norma establece ocho principios de gestión para mejorar el desempeño de las organizaciones. A continuación se enlistan y se explican brevemente cada uno de ellos.

**1) Enfoque al cliente:** Se basa en comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas.

**2) Liderazgo:** El líder establece la unidad de propósito y la orientación de la organización. Crea un ambiente interno, donde el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de la organización.

**3) Participación del personal:** El personal, en todos los niveles, es la esencia de una organización, y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.

**4) Enfoque basado en procesos:** El resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.

**5) Enfoque de sistema para la gestión:** Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.

**6) Mejora continua:** Se basa en la continuidad del desempeño global de la organización que debe ser un objetivo permanente de ésta.

**7) Enfoque basado en hechos para la toma de decisión:** Las decisiones eficaces se sustentan en el análisis de los datos y la información.

**8) Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor:** Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

La propuesta de la norma ISO 9004:2000 constituye una nueva forma de visualizar a las organizaciones y se instrumenta con base en los requerimientos y expectativas de los clientes, la mejora del servicio mediante la innovación en los procesos que incluye la participación de diversos actores (gerentes, políticos y ciudadanos), así como el establecimiento de nuevas relaciones humanas para alcanzar los objetivos, definir actividades y establecer responsabilidades al interior de las estructuras administrativas, especificando los procesos y los tiempos para obtener resultados.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en la Carta Iberoamérica de Calidad en la Gestión Pública, promueve el establecimiento de "un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes administraciones públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública" (2008:7). Los principios que ha instrumentado el Consejo Consultivo del CLAD para aplicar la calidad en la gestión pública son catorce y los denomina principios inspiradores de una gestión pública de calidad. Se enlistan y se describen a continuación:

**1) Principio de servicio al público:** Creación de valor público, optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso para asegurar eficacia, eficiencia y

efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y su mejora continua.

**2) Principio de legalidad democrática:** Elección **pública** popular de las autoridades y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos.

**3) Transparencia y participación ciudadana:** Una Administración Pública transparente en su gestión y abierta al escrutinio público.

**4) Principio de legalidad:** Formalización de los enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad, mediante la adopción de normas jurídicas que la regulen.

**5) Principio de coordinación y cooperación:** Todos los órganos y entes de la Administración Pública contribuyen a la prestación de servicios al ciudadano.

**6) Principio de ética pública:** Observancia de valores éticos que la orientan, tales como la vocación de servicio público y la honradez.

**7) Principio de acceso universal:** Esfuerzo por lograr el más amplio y fácil acceso espacial y temporal de los ciudadanos a servicios públicos de igual calidad.

**8) Principio de continuidad en la prestación de servicios:** Los servicios públicos se prestarán de manera regular e ininterrumpida.

**9) Principio de imparcialidad:** Asegurar que los ciudadanos serán tratados con igualdad, sin discriminación.

**10) Principio de eficacia:** Consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.

**11) Principio de eficiencia:** Optimización de los resultados alcanzados por la AP en relación a los recursos disponibles.

**12) Principio de economía:** La AP se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de las metas y objetivos previstos.

**13) Principio de responsabilidad:** Rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública.

**14) Principio de evaluación permanente y mejora continua:** Contempla el óptimo desarrollo de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano.

Los principios de gestión de calidad que promueve el CLAD se orientan a configurar estructuras administrativas lo suficientemente sólidas para afrontar las problemáticas que aquejan a las organizaciones públicas. En su implementación, los principios deberán adoptarse en la formulación de políticas, planes y programas, así como en las acciones e instrumentos para mejorar la gestión pública, como se establece en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008).

La carta vincula los principios con dos propósitos que son fundamentales para el buen gobierno, en primer lugar se establece que toda gestión pública se orienta a la satisfacción del ciudadano y para cumplir las demandas de la ciudadanía es fundamental la participación social en la gestión pública municipal, y en segundo lugar, una gestión pública para generar idóneos resultados. La cual requiere ordenar y focalizar las prioridades de una institución, identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios, como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño. Como consecuencia, suele ser necesario realizar una revisión a los procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de la organización pública (Makón, 2000).

El propósito uno, se relaciona con la definición y la tipología de la participación que menciona Alicia Ziccardi (1998). Para la autora la participación se refiere a la inclusión de los intereses particulares de los ciudadanos en los procesos decisorios. La participación puede ser *autónoma* cuando la ciudadanía participa mediante algún tipo de asociaciones civiles, por ejemplo organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, es *institucionalizada* cuando está reglamentada para que la ciudadanía participe en las decisiones del gobierno local, por ejemplo los foros de consulta democrática para la creación del Plan de Desarrollo Municipal.

La participación es *clientelística* cuando la autoridad y los individuos se relacionan mediante un intercambio de favores o de cosas, ejemplo Antorcha Campesina que plantea la organización de las masas como instrumento para

defender sus derechos y abastecerse de bienes y servicios, y por último la participación es *incluyente o equitativa*, cuando se promueve independientemente de la ideología partidista, religiosa o de clase social, sin que exista un intercambio de favores (Ziccardi y Saltalamacchia,1997:73) para impulsar el desarrollo local y la democracia participativa. Por ejemplo, en el Distrito Federal se aplica el Presupuesto Participativo donde se involucra a los ciudadanos en las decisiones del gobierno, mediante una consulta anual donde se definen los proyectos en que se aplicarán los recursos de la Asamblea Legislativa que pueden ser obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito.

El propósito número dos que enuncia la carta Iberoamericana se relacionan con las ideas de Luther Gulick, quien en su obra *Notas sobre la teoría de la organización*, formuló un principio en cuanto a que la eficiencia administrativa aumenta cuando se organiza a los miembros de un grupo mediante la división del trabajo. La división del trabajo es la base de la organización, de hecho es la razón de ser de la organización. La división del trabajo conduce a la especialización y la diferenciación de las tareas, es decir, a la heterogeneidad (1993:113-124). La división del trabajo se enlaza con el proceso de planificación donde se determina la prioridad de las acciones, qué hacer primero y qué después, lo que nos lleva a coordinar el trabajo para asegura la eficiencia en la organización.

Existen tres límites de la división. El primero es práctico, y surge de la relación horas-hombre. La segunda limitación emerge de la tecnológica y costumbres en un momento y lugar dado, corresponde a aquellos formados en una especialización determinada. La tercera limitación consiste en que la división no debe pasar de una división física a una orgánica. Al dividir un “todo” se debe de asegurar que se mantendrán todas las partes, incluyendo elementos no visibles. Es pertinente preguntarse: ¿Funciona la división?, ¿Se destruye y pierde algo vital?, ¿Se descompone? (Gulick, 1993:115-116).

En la subdivisión del trabajo como señalaba Gulick, no existe una única manera de coordinar. En una estructura de autoridad se puede coordinar con las órdenes de superiores a subordinados o por el predominio de una idea, ésta se refiere a que todos los trabajadores de una organización adopten los mismos ideales, objetivos, sumando sus voluntades, habilidades y entusiasmo para lograr las metas de la dirección (1993:117).

La tercera propuesta de principios de la gestión de calidad que se ha retomada para este trabajo es la de Aguilar Villanueva (2006), quien ha identificado cinco elementos en común de la gestión de calidad:

1. La focalización al cliente;
2. La organización por procesos, con atención al punto final de la prestación del servicio;
3. Empoderamiento (facultación y responsabilidad) del personal, con énfasis en la calidad de la persona;
4. Sistemas de medición o control estadístico del proceso;
5. Mejora continua.

La adopción de principios de gestión de calidad para el autor Aguilar (2006) requiere de una política de calidad, basada en normas que programen acciones y establezcan nuevas formas de comunicación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos con relación a las necesidades y expectativas de los usuarios. Ello requiere adoptar una serie de estrategias innovadoras tanto a cargo de grupos o equipos de mejora como de los funcionarios al interior de la organización que permitan consolidar la calidad en la organización.

De los principios enunciados y como resultado de una minuciosa revisión a los planes de desarrollo municipal del Ayuntamiento de Chimalhuacán, se identificaron once principios que norman la gestión de calidad en el municipio (ver tabla 1). Al comparar los principios de la gestión de calidad con los planes de

desarrollo municipal, fue necesario a adecuarlos en seis principios (ver esquema 1). Los criterios para la integración de los seis principios consistieron en identificar el propósito de cada uno de los principios y su relación con los trámites y procesos de la DGSP facilitando así, su identificación y aplicabilidad durante el trabajo de campo de la investigación.

**TABLA 1. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN**

Norma ISO 9000 <sup>10</sup>	AGUILAR VILLANUEVA <sup>11</sup>	CLAD <sup>12</sup>	PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD PLASMADOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN 2000-2015
1) Enfoque al cliente	1)Focalización al cliente	1) Principio de servicio público	<b>Principio de servicio público</b>
2) Liderazgo	2) Organización por procesos, con atención al punto final de la prestación del servicio	2) Principio de legitimidad democrática	Mejor servicio por parte de los servidores públicos municipales (PDM 2013-2015) Continuidad a las aspiraciones del proyecto del Nuevo Chimalhuacán para satisfacer las necesidades y aspiraciones, proporcionando servicios que eleven su calidad (PDM 2013-2015)
3) Participación del personal	3) Empoderamiento (facultación y responsabilidad) del personal, con énfasis en la calidad de la persona;	3)Transparencia y participación ciudadana	Mejoramiento de la calidad, ampliar la participación de la sociedad ,confianza en el Gobierno Municipal (PDM 2013-2015) <b>Transparencia y participación ciudadana</b>
4) Enfoque basado en procesos	4) Sistemas de medición o control estadístico del proceso;	4) Principio de legalidad	Eficacia, eficiencia, legalidad , transparencia y apertura a la participación social (PDM 2000-2003) Fomentar la organización social como acción fundamental de gobierno para que estimule la participación de la sociedad (PDM 2003-2006)
5) Enfoque de sistemas para la gestión	5) Mejora continua.	5) Principio de coordinación y cooperación	Transparencia en el manejo de los recursos económicos y la rendición de cuentas, sancionando a los malos servidores públicos (PDM 2013-2015) Vincular a la población con la administración pública municipal, a través de mecanismos, directos y transparentes (PDM 2003-2006)
6) Mejora continua		6) Principio de ética pública	<b>Principio de legalidad</b> Impulsar y modernizar los sistemas de control interno con estricto apego a la normatividad (PDM 2013-2015) Se establecerá el marco reglamentario que de sustento legal a las funciones de las unidades administrativas (PDM 2003-2006)
7) Enfoque basado en hechos para la toma de decisión		7) Principio de acceso universal	Aplicación estricta de la ley, sustento del Sistema Nacional de Planeación y el Sistema Estatal de Planeación Democrática; aportando sustentos reglamentarios para garantizar el desarrollo de los mecanismos de participación y su vinculación con la acción de gobierno (PDM 2013-2015)
		8) Principio de continuidad en la	<b>Principio de coordinación y cooperación</b> Fortalecer los mecanismos de participación, concertación y coordinación ciudadana, y ampliar las redes de colaboración para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (PDM 2000-2003) Se someterá a un amplio análisis, la coordinación de acciones administrativas (PDM 2006-2009)
			Las reformas al aparato gubernamental deben cumplir el propósito de convertir la estructura administrativa es un instrumento en condiciones de cumplir de manera eficaz, eficiente y coordinada con los objetivos del contexto estatal y nacional (PDM 2013-2015)
			<b>Principio de ética pública</b> Fomentar el ejercicio de la función pública con base en los principios de honestidad, eficacia, transparencia, legalidad y eficiencia frente a los ciudadanos, con apego a los códigos de ética (PDM 2013-2015) Combatir la corrupción, sobre todo en las áreas que están en contacto con la ciudadanía y promover una administración eficiente (PDM 2013-2015)
			Honradez. Los servidores públicos se conducirán con integridad y honradez, desempeñando sus funciones a partir de las normas establecidas (PDM 2013-2015)
			<b>Principio de eficacia</b>

<sup>10</sup> Los ocho principios de la gestión de calidad están definidos en la norma ISO 9000:2000 Sistema de Gestión de Calidad. Fundamentos y vocabulario y en la norma ISO 9004:2000 Sistema de Gestión de Calidad. Directrices para la mejora de desempeño.

<sup>11</sup> AGUILAR, Villanueva, Luis F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>12</sup> Principios inspiradores de la gestión de calidad del Centro Latinoamericano para la Administración y Desarrollo que se encuentran en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.

<p>8) Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor</p>		<p>prestación de servicios</p> <p>9) Principio de imparcialidad</p> <p>10) Principio de eficacia</p> <p>11) Principio de eficiencia</p> <p>12) Principio de economía</p> <p>13) Principio de responsabilidad</p> <p>14) Principio de evaluación permanente y mejora continua</p>	<p>Búsqueda racional entre los medios disponibles y los fines perseguidos, a fin de alcanzar la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros (PDM 2006-2009)</p> <p><b>Principio de eficiencia</b></p> <p>Es fundamental que el Ayuntamiento cuente con los recursos humanos necesarios y capacitados; de tal forma que se garantice la adecuada preparación y ejecución de proyectos, la atención a la ciudadanía y la solución (PDM 2009-2012)</p> <p>La presente gestión municipal, se ha propuesto atender con eficiencia, toda la problemática social (PDM 2013-2015)</p> <p>Eficiencia como Valor. Toda acción cumplirá con los objetivos planteados y responsabilidad con la gente del municipio para enfrentar demandas, necesidades y acciones de impulso al desarrollo (PDM 2013-2015)</p> <p><b>Principio de evaluación permanente y mejora continua</b></p> <p>La población evalúa la calidad de los servicios (PDM 2000-2003)</p> <p>Enfatizando los procesos de evaluación por medio de indicadores de gestión y de desempeño (PDM 2000-2003)</p> <p>Fortalecer la ejecución y evaluación de las acciones públicas (PDM 2006-2009)</p> <p>Implementar procesos digitales ,mejoramiento del nivel de vida, un gobierno que mide sus logros y alcances (PDM 2013-2015)</p> <p>Medición de la consulta y atención de demandas ciudadanas en la administración indicadores: Atención a la ciudadanía e identificación de problemas de mecanismos de participación social (PDM 2013-2015)</p> <p>Mejoramiento de las cualidades del personal, acorde a su perfil profesional y nivel de capacitación de los servidores públicos del municipio.</p> <p>Se buscará un mayor apoyo del programa de Capacitación Municipal que desarrolla el IAPEM.</p> <p>La participación del Secretariado Técnico, para proponer el mejoramiento de los mecanismos existentes (PDM 2009-2012)</p> <p>Mejorar la capacidad de la administración pública (PDM 2013-2015)</p> <p><b>Enfoque al cliente</b></p> <p>Facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones y la realización de trámites ante las instancias gubernamentales, atendiendo las demandas y necesidades de la sociedad (PDM 2000-2003)</p> <p>Alcanzar la máxima satisfacción de los ciudadanos, buscando siempre ser un mejor gobierno (PDM 2013-2015)</p> <p><b>Enfoque basado en procesos</b></p> <p>Se adecuará la estructura administrativa, orientada a la eliminación de duplicidades funcionales, la reducción de tramos de control, la adopción de esquemas flexibles y la reasignación de recursos hacia las actividades sustantivas (PDM 2000-2003)</p> <p>El modelo de gestión pública se orientará a resolver problemas fundamentales de la población mediante el otorgamiento de servicios públicos de calidad, ágiles y oportunos (PDM 2000-2003)</p> <p>Mejorar la calidad de los servicio reduciendo los tiempos de respuesta y la eliminación de requisitos innecesarios (PDM 2000-2003)</p> <p>Eliminación de duplicidades funcionales evaluación por medio de indicadores de gestión y de desempeño (PDM 2000-2003)</p> <p>Modelos organizacionales, más flexibles y efectivos, con niveles jerárquicos y tramos de control adecuados (PDM 2000-2003)</p> <p>Elevar la calidad de sus servicios, fortaleciendo su capacidad de respuesta para atender adecuadamente las demandas y necesidades sociales (PDM 2000-2003)</p> <p><b>Enfoque de sistema para la gestión</b></p> <p>El sistema organizativo vigente presenta serias limitaciones para una plena participación de los sectores social y privado y de sus organizaciones en el proceso de toma de decisiones, así como en la ejecución y evaluación de las acciones públicas. De igual manera, es necesario revisar las funciones y los resultados del organismo auxiliar existente y reagrupar las unidades administrativas por integración de áreas, a fin de elevar su eficacia y eficiencia, otorgando mayor congruencia a la gestión pública (PDM 2000-2003)</p> <p>Que se designe a servidores públicos que ocupen los cargos de jefes de departamento, subdirectores, directores, coordinadores, etc., en base a los conocimientos que tenga del área (PDM 2013-2015)</p>
---	--	--	--

## ESQUEMA 1. PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE CALIDAD DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN



Fuente: Elaboración propia partir de los Planes de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán de 2000 a 2013.

En este capítulo se abordaron las reformas del Estado y la reforma administrativa de donde deviene la NGP, las cuales fueron emprendidas por los países desarrollados para afrontar las dificultades que se presentaban en sus estructuras administrativas tradicionales. Las reformas buscaron un cambio en las normas, estructuras organizacionales, procesos y valores administrativos, se orientaron hacer más eficiente y eficaz las operaciones y servicios. La administración pública de la época de los ochentas y noventas adoptó un nuevo modelo de gestión que abordó su modernización a través de una reformulación de sus procesos, facilitado al ciudadano sus responsabilidades y buscó un aumento en la capacidad de los servicios públicos, siendo la gestión de calidad una de las principales estrategias.

## **CAPÍTULO 2: EL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN.**

El presente capítulo aborda el contexto político, social y urbano del municipio de Chimalhuacán. Se evidencia la dificultad que rodea al municipio en la creciente demanda de servicios públicos y la consolidación de infraestructura y equipamiento urbano, así como, las disputas por el territorio entre diversos actores políticos y sociales. Está organizado en cuatro apartados: el primero describe el contexto histórico y político del municipio; en el segundo se sitúa geográficamente en la Zona Metropolitana del Valle de México, en tercer lugar se abordan las problemáticas socioeconómicas relacionadas con educación, salud, servicios públicos y vivienda; en el apartado cuarto se detalla la estructura y organización de la administración pública.

### **2.1 Contexto histórico y político del municipio**

El nombre antiguo del municipio fue Chimalhuacán Atenco, que en náhuatl significa “lugar a la orilla del gran lago y donde están los que poseen escudos” (Alonso, 2010). El nombre actual del municipio es Chimalhuacán, proviene de los vocablos del Náhuatl Chimalli (escudo), hua (donde) y can (lugar); lo que se traduce como lugar de los poseedores de escudos o rodela, tomando su nombre del cerro CHIMALHUACHI, pues semeja una rodela vuelta hacia abajo. El municipio tiene sus orígenes en el reino de Acolhuacan (mejor conocido como Texcoco), éste se ubicó en el oriente del valle de México, en un pequeño cerro situado en la ribera sur del lago de Texcoco. Chimalhuacán fue fundado en 1259 por los tres caciques hermanos: Hueaxomatl, Chalchiutlatonac y Tlazcantecutli quienes gobernaron de manera sucesiva (Bando Municipal de Chimalhuacán, 2014).

El municipio de Chimalhuacán tiene una extensión de 73.63 km<sup>2</sup>, cuenta con una cabecera municipal, tres villas, treinta y tres barrios nuevos, cuarenta y tres colonias, trece fraccionamientos, nueve parajes, dos ejidos integrados por una zona urbana ejidal que se divide en dos secciones y cuarenta y seis delegaciones. (Bando

Municipal de Chimalhuacán, 2014). El municipio se localiza en la parte central de la Zona Metropolitana del Valle de México, en la zona oriente del Estado de México y al oriente del Distrito Federal; colinda al norte con los municipios de Texcoco y Chicoloapan; al sur con el municipio de La Paz; al oriente con Chicoloapan e Ixtapaluca; y al poniente con el municipio de Nezahualcóyotl (ver mapa 1).

#### MAPA 1. LOCALIZACION Y LÍMITES GEOGRÁFICOS DEL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN



Fuente: Gobierno del Estado de México (2010).

Chimalhuacán forma parte de los Distritos Federales Electorales 25 con Cabecera en Chimalhuacán, 31 con cabecera en Nezahualcóyotl y 38 con Cabecera en Texcoco; y a nivel de Distrito Electoral Local, pertenece al Distrito 31 que comprende a La Paz y Chimalhuacán (Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015). El municipio se divide en cuatro zonas: la zona central, zona poniente, zona alta y la zona norte.

La zona central se encuentra a orilla del Lago de Texcoco y en la falda del cerro Chimalhuachi. (...) corresponden a predios con actividad agrícola (...) posee una ocupación urbana intensa e irregular abarca una superficie de 662 hectáreas (...) La zona poniente posee una superficie de 443 hectáreas (...) corresponde principalmente a fraccionamientos realizados de una manera ordenada, los cuales cuentan con la mayoría de servicios (...) La zona alta (...) ha sido resultado de los procesos de subdivisión ilegal de los predios (...) esta zona abarca una superficie de 860 hectáreas y comprende 18 asentamientos. Y la zona norte, la más extensa y

de desarrollos habitacionales nuevos que se han dado principalmente en los terrenos desecados del Lago de Texcoco (...) esta zona cuenta con 1,672 hectáreas y comprende 36 localidades (...) esta localidad registra mayor crecimiento demográfico y urbano (Céspedes y Moreno, 2009:136).

La apertura territorial de la zona alta fue resultado de un conflicto político entre la Organización de Pueblos y Colonias (en adelante OPC) con Guadalupe Buendía al frente y Antorcha Campesina que lideró Jesús Román Tolentino en el año 2000<sup>13</sup>. La nueva demarcación territorial tiene su origen en la década de los ochenta con la venta masiva de terrenos a cargo de estas organizaciones, así como la adquisición de servicios públicos a sus afiliados. La contienda electoral del mismo año desencadenó el antagonismo político y disputa por el poder entre los líderes de la OPC y de Antorcha con apoyo del PRI que buscaban la presidencia municipal (Alonso, 2010:210).

El control por el territorio desencadenó en un enfrentamiento violento entre los militantes de la OPC y Antorcha que trataron de impedir que el presidente electo del PRI asumiera el cargo. Sin embargo, a pesar de los hechos y de la ofensiva de los grupos para desprestigiar a cada uno de los candidatos, el biólogo Jesús Tolentino obtuvo el triunfo y como una forma de legitimar su gobierno puso en marcha el Proyecto Nuevo Chimalhuacán con el que pretendió abatir el esquema clientelar de los servicios públicos que la OPC había generado en el municipio.

La única forma de adquirir los servicios públicos en las comunidades era afiliarse a una organización. Su forma de acción correspondía a tácticas coercitivas, enfrentamientos violentos, distribución de bienes e inmuebles, invasión de terrenos, entre los más recurrentes plantones, marchas y mítines (Alonso: 2010:222). En contraste, la política de cambio que impulsó el ejecutivo municipal pretendió abatir el rezago social y urbano que presentaba el municipio. Ésta ha sido adoptada por

---

<sup>13</sup> Para conocer la génesis y evolución de los conflictos políticos en el municipio de Chimalhuacán ver Alonso (2010).

los gobiernos priistas subsecuentes que hasta la fecha es el único partido que ha gobernado en el municipio.

Los planteamientos del Proyecto Nuevo Chimalhuacán no han llegado a las nuevas colonias formadas por estas organizaciones lo que generó nuevas clientelas, “la gente sabe que sus problemas no los puede resolver individualmente, situación que es aprovechada por los líderes para organizar a los habitantes colectivamente y resolverlos” (Alonso, 2010:223). Desde el 2000, el municipio está inmerso en dos grandes estructuras de poder, en primer lugar el PRI que representa el partido en el gobierno y segundo la organización de Antorcha que se asume como una organización que busca mitigar la pobreza individual y el desarrollo del municipio. Se proyecta como una alternativa social y un grupo de choque para los tres órdenes de gobierno.

La gestión en Chimalhuacán se asoció con las prácticas y estrategias que permitieron la movilización de recursos como la invasión de predios, distribución de bienes e inmuebles, apoyos para vivienda condicionados por la asistencia a marchas y venta irregular de lotes a precios accesibles que ayudaban a los habitantes a satisfacer sus necesidades urbanas y sociales (Alonso, 2010:223). La gestión se realizó por diversos grupos políticos y/ organizaciones como la OPC y Antorcha Campesina. Los servicios más solicitados fueron: agua potable, drenaje, electricidad, pavimentación, servicios educativos, salud y limpia. La relación política y gestión, en el caso de los servicios públicos se asoció con el uso clientelar de los recursos físicos y humanos.

Los nuevos conflictos en la entidad iniciaron a causa de disputas territoriales con el municipio de Chicoloapan que se resolvieron el 24 de junio del 2010 cuando “el Ejecutivo Estatal decretó el reconocimiento de 1,106.06 hectáreas identificadas como el Ejido de Santa María Chimalhuacán como parte del municipio, mismo que se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el día 05 de julio del 2010” (Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015:19).

Los cambios que experimentó el municipio con la anexión territorial, las nuevas formas de aglomeración social, las crecientes necesidades de infraestructura urbana y servicios obligan a adoptar un novedoso estilo en la gestión local que aumente la capacidad del gobierno y eleve la calidad de vida de sus habitantes. La cercanía del municipio con el centro económico más importante del país, la ciudad de México, influyó en el desplazamiento de la población económicamente activa en busca de empleos mejor remunerados. Chimalhuacán, por su ubicación, se convirtió en un municipio periférico de la zona metropolitana y de la ciudad de México como se explica en el siguiente apartado.

### **2.1.1 La Zona Metropolitana del Valle de México**

Durante la segunda mitad del siglo XX, la Zona Metropolitana del Valle de México (en adelante ZMVM) particularmente durante la década de los setenta, ha experimentado un acelerado crecimiento demográfico. Provocó asentamientos irregulares sin un modelo de planeación urbana. Se trata de los municipios más cercanos a la ZMCM Ixtapaluca, Chicoloapan, Chimalhuacán, La Paz y Netzahualcóyotl (Céspedes y Moreno, 2009:129). “Las causas son múltiples y obedecen principalmente a la política seguida desde los años cincuenta que estimuló el desarrollo industrial, al mismo tiempo que ofrecía mejores condiciones y expectativas para el establecimiento de nuevos pobladores” (Diario Oficial de la Federación,1999).

El proceso de urbanización, básicamente de las zonas ejidales no solo en Chimalhuacán, sino también en otros municipios periféricos, se originó por “la aceptación de las autoridades a permitir la ocupación irregular y anárquica del suelo, generando impulsos para la migración intermetropolitana” (Ponce, 1998:9). El elevado crecimiento ocasionó desigualdades sociales, económicas, y sobre carga en la capacidad de los gobiernos para cubrir la demanda de servicios públicos. Gabriela Ponce identifica dos criterios que nos permiten distinguir la peculiaridad del municipio de Chimalhuacán en cuanto a sus ritmos de expansión, evolución y transformaciones demográficas vinculadas con la ZMCM. Estos son: “a) las

condiciones de determinación de la ZMCM sobre el municipio y b) las especificidades sociodemográficas que internamente se han gestado en Chimalhuacán, con cierta autonomía y capacidad de reproducción” (1998: 27).

El crecimiento demográfico y el proceso de urbanización registrado en esta zona, retomando lo expuesto por Ponce (1988), se asocian con la influencia económica de la ZMVM sobre la entidad y los cambios en el uso de suelo principalmente agrícola que drásticamente pasaron a ser zonas urbanas por disposiciones políticas. En Chimalhuacán, la transformación de la zona rural a urbana convirtió a la entidad en “receptora de la expansión urbana y de la población, proveniente principalmente del Distrito Federal y también de otros estados de la República mexicana” (Céspedes y Moreno, 2009:129). La ocupación del territorio desencadenó en asentamientos irregulares con impacto en la prestación de los servicios públicos además, la extensión conllevó a procesos de contaminación, desigualdad social y urbana.

En la década de los ochenta, el gobierno federal intentó atenuar las problemáticas sociodemográficas de la zona. Esto propició un modelo de planeación territorial. Durante la época, aparecieron los estudios de Luis Unikel del Colegio de México y el International Urban Research Center de la Universidad de California que consistían en una propuesta sobre la delimitación espacial de la ZMVM que consisten básicamente en: “a) Englobar áreas urbanas aun cuando entre ellas existan áreas rurales de cierta importancia territorial; b) Incorporar áreas en sus límites político-administrativos para contar con unidades político-administrativas que los gobiernen, y c) Reconocer una interrelación socioeconómica” (Ocampo, 1996:26).

El criterio que actualmente constituye la delimitación de la ZMVM es el propuesto por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) integrándola en 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo (2010). Se identifica que la actual delimitación

retoma dos de los elementos expresados por Unikel, en primer lugar la delimitación político-administrativa que consiste en integrar otras áreas para gobernarlas como lo fue la anexión de territorios de Chimalhuacán en 2010, y éste a su vez supeditado por el Estado de México, y segundo la correspondencia socioeconómica entre los municipios y delegaciones de la ZMVM caracterizada por su ubicación como periféricos hacia el centro, la ciudad de México.

Los antecedentes del modelo de ordenación territorial de la ZMVM se encuentran en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (en adelante POZMVM) creado por la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1999. Su propósito fue definir acciones para regular la planeación territorial en el Valle de México, con el compromiso de las entidades involucradas, a fin de consolidar un modelo de ordenamiento territorial. El Programa para su implementación se basó en el “Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, así como los demás planes y programas previstos en la legislación de ambas entidades federativas” (Diario Oficial de la Federación, 1999:6).

La coordinación del modelo de planeación metropolitana plasmada en el POZMVM requirió de la creación de diversas instancias<sup>14</sup>. Se integraron en la década de los noventa por citar un ejemplo la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), la Comisión Metropolitanas de Agua y Drenaje (CADAM), de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), la de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPyPJ), Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), la Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC) en 2000 y el Fondo Metropolitano en 2006.

Las distintas comisiones metropolitanas sectoriales que han sido creadas, no cuentan con las capacidades institucionales ni facultades suficientes para hacer frente a problemáticas comunes

---

<sup>14</sup> La conformación de estas y otras comisiones metropolitanas se puede consultar en Lerner *et.al.* (2012:86) y en el POZMVM (2011).

entre el Distrito Federal, Hidalgo, y el Estado de México, así como instrumentos que permitan incidir sobre las divergencias existentes al interior de la ZMVM. No cuentan con el andamiaje de carácter institucional que les permita construir una estrategia de mediano y largo plazos, toda vez que se encuentran sujetos a la disposición política entre las partes involucradas – gobiernos municipales, estatales, Distrito Federal, y Federación- para mantener los acuerdos e impulsar su transformación en proyectos ejecutables, así como a la disposición del poder legislativo de asignarle recursos de manera anual (Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México,2011:23).

Las comisiones metropolitanas no han tenido un impacto en el ordenamiento sectorial de las entidades que integran la ZMVM. “En la última década han funcionado muy heterogéneamente e irregularmente, lo que ha hecho de la región una zona a la baja en los índices de desarrollo humano, calidad de vida, bienestar social y competitividad internacional” (Lerner *et. al.*, 2012:89). La delimitación territorial no ha logrado materializarse en estrategias de mediano y largo plazo, es resultado de la voluntad política de los diversos actores políticos y sociales. Las dinámicas demográficas, los procesos de urbanización, las actividades económicas y la creciente demanda en el servicio público son elementos que las comisiones no han considerado y que repercuten en los municipios periféricos como Chimalhuacán por su cercanía a la ciudad de México.

Entre 1980 y 1990 las delegaciones centrales registraron una disminución en su población, entre los factores que permiten explicar las causas del desplazamiento de los habitantes a los municipios conurbados del Estado de México se encuentran “la saturación del espacio físico; los aumentos en los precios del suelo urbano, combinado con el estancamiento de la construcción de viviendas; el cambio del uso de suelo de habitacional a comercial y de servicio, y el aumento de los precios y tarifas de los servicios públicos como agua, predial y energía eléctrica, y su efecto en los costos”(Ponce,1998:80). El proceso migratorio en Chimalhuacán durante la década, no solo presentó procesos de emigración sino también de inmigración a causa de las desigualdades económicas que surgieron en la ciudad.

La entidad absorbió la población migrante del Distrito Federal en la década de los ochenta, “el proceso migratorio presenta un decremento del 27.4% con respecto al decenio anterior, que era del 51.28 % y para el quinquenio 1990–1995,

la tasa migratoria fue del 5.82 %” (INEGI, 2010). Chimalhuacán se convirtió en un opción para los grandes grupos poblacionales que demandaba un lugar donde asentarse; la zona constituía una oportunidad de construir y búsqueda de vivienda económica, este factor se volvió una alternativa para reactivar la economía regional (Moreno y Espejel, 2013:85). A pesar de ello, el gobierno de la entidad no ha logrado atenuar las desigualdades sociales y de infraestructura urbana que se muestran en vivienda, transporte, empleo, además de la contaminación ambiental.

### **2.1.2 Problemática Socioeconómica: Educación, salud, servicios públicos y vivienda**

La desigualdad social, territorial y económica del municipio de Chimalhuacán puede ser abordada de diversas formas. Para Moreno y Espejel presentan una estrecha relación con la estructura demográfica y económica asociada con la dinámica sociodemográfica de 1970. Época en la que Chimalhuacán contaba con 19,946 habitantes y se caracterizó como una comunidad rural con actividades dedicadas al sector primario y secundario, dos décadas después el municipio registraría un aumento del 400% con tasa de crecimiento del 7% anual. El aumento en la población y los diversos procesos de urbanización entre los años ochenta y noventa obligó al municipio con vida rural a establecerse en la periferia con procesos urbanos cada día más consolidados (2013:86).

El Censo de Población y Vivienda del 2000, señaló que para ese año Chimalhuacán contaba con una población de 490,772 habitantes y una tasa de crecimiento del 4.1%. En 2005, el INEGI reportó una población de 525,389; que representó un incremento del 1.21%. De acuerdo al censo de 2010, el municipio de Chimalhuacán cuenta con 614, 453 habitantes y una tasa de crecimiento del 3.4%, de los cuales el 49.19% son hombres y el 50.81% son mujeres (INEGI, 2010). El siguiente cuadro muestra el crecimiento poblacional de Chimalhuacán por quinquenios (ver cuadro 2).

## CUADRO 2. CRECIMIENTO POBLACIONAL DEL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN

Año	Población	Tasa de crecimiento
1995	242,317	9.8%
2000	490,772	4.1%
2005	525,389	1.21%
2010	614,453	3.4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Censos de Población y Vivienda De 2000 a 2010, INEGI.

Como se observa en el cuadro 2, el crecimiento demográfico se encuentra en el periodo 1995 al 2000 que registra la tasa de crecimiento más alta que corresponde a los procesos de migración en Chimalhuacán. El crecimiento de la población rebasó la capacidad de gestión municipal para brindar opciones mínimas de bienestar. Se observa que entre 2005 y 2010 la tasa de crecimiento disminuyó, siendo la más baja en este quinquenio. En comparación con la tasa nacional de crecimiento, Chimalhuacán creció un 2% anual. Se estima que para 2020 la población será de 714 mil personas, lo que conlleva a dificultades sociales, ambientales, de seguridad, empleo, servicios públicos y transporte (INEGI, 2010).

La Población Económicamente Activa (PEA) que registró el censo de población y vivienda 2010, era de 246,100 que representó el 94.3 % mientras que el 5.7 % correspondió a la Población Económicamente Inactiva (PEI). La PEA se desarrolla en actividades del sector terciario relacionadas con comercio, transporte y servicios educativos, culturales e inmuebles, entre otros. Los ingresos de la población son menores a los dos salarios mínimos. Lo que dificulta cubrir las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y educación.

El acceso a la educación en el municipio puede abordarse desde diversas perspectivas. Acosta (2008:2) sostiene que la educación en Chimalhuacán está condicionada a los ingresos familiares y el número de integrantes, identificó que “el 23% de la población percibió \$2,000 y \$3,000 pesos, el 19% \$1,000 y \$,2000 y el 16% \$3,000 y \$4,000 (...) El 23% tuvo cinco hijos, el 22% tuvo cuatro y el 15% seis”.

De acuerdo al último informe sobre la situación de pobreza y rezago social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Chimalhuacán se encontraba entre los cinco municipios del Estado de México con mayor población en pobreza extrema (SEDESOL, 2014). Es uno de los municipios urbanos con mayor marginación del país, lo que determina a la pobreza como factor de las carencias sociales y del bienestar económico de la población.

Esta investigación identificó dos problemáticas en el servicio de educación relacionados con la capacidad de gestión municipal. En primer lugar, la insuficiencia de las instituciones públicas para brindar el servicio, lo que demanda ampliar la cobertura de nivel básico hasta nivel superior, así como la oferta educativa y brindar un servicio de calidad. Segundo, atender a la población adulta en situación de analfabetismo.

Durante el año 2003 se registró un índice de analfabetismo del 6,7% (Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006:167). Para abatir el rezago educativo el Proyecto Nuevo Chimalhuacán impulsó un plan de alfabetización en conjunto con el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño del Ministerio de Educación de la República de Cuba (IPLAC). El plan consistió en la impartición de “clases video grabadas de media hora diaria durante siete semanas, se basa en la combinación de números y letras y tiene como herramientas básicas la televisión, los videos y la radio. Este plan se aplicó en 34 países del mundo, entre ellos Mozambique, Nicaragua, Nueva Zelanda, Ecuador, Bolivia y Haití” (Fernández, 2009).

El plan de alfabetización se impulsó en el 2006. El gobierno municipal encabezado por el Ing. Miguel Ángel Caci que estableció un convenio con el IPLAC. El plan logró disminuir un 30% el índice de analfabetismo de la población que sumaban 21,000 en el 2005. El programa Alfa –Tv con el lema “Por Chimalhuacán Yo sí Puedo” creado por el IPLAC brindó a la población instrucción básica, superior y media superior (Ayuntamiento de Chimalhuacán, 2008:47). Con base en las estadísticas del Censo de Población y Vivienda de 2010, el municipio alcanzó una

tasa de alfabetización de 99.07% de la población entre 15 y 24 años. Los resultados del censo demuestran que el plan de alfabetización ha sido eficiente; sin embargo, el municipio no ha logrado resolver el problema de la oferta educativa para los jóvenes.

La entidad cuenta con 347 instituciones de educación básica, de media superior 44 y solo 6 instituciones de educación superior, entre las que se encuentran el Centro Universitario de la UNAM, la Universidad Politécnica y la Unidad Académica Profesional UAEM Chimalhuacán. La propuesta del gobierno municipal ha sido aumentar las carreras en los planteles y promover que los jóvenes tengan cuando menos la preparatoria concluida (Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015:148). Estas edificaciones representan para los jóvenes cursar sus estudios de licenciatura, sin tener que desplazarse a otras regiones. Chimalhuacán tiene el reto de brindar una educación de calidad, promover los estudios de licenciatura entre los jóvenes y ofrecer un mercado laboral a las nuevas generaciones, así como responder a la necesidad de salud y enfermedad de sus habitantes

En el año 2000, Chimalhuacán contaba con dos clínicas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), un hospital del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), una clínica del Instituto de Seguridad Social del Estado y Municipios (ISSEMYM). Estas instituciones brindaban el servicio a 96,217 habitantes con 140 médicos (Plan de Desarrollo Municipal, 2000-2003:61). La oferta de atención médica resultó insuficiente debido a la alta concentración de la población que demandaba el servicio, las limitaciones en su infraestructura, equipamiento y poco personal, además, siete de cada diez habitantes no contaban con acceso a los servicios de estos organismos (González, 2008:44).

El gobierno municipal se propuso ampliar la cobertura del sistema de salud y poner al alcance de todas las familias pobres servicios médicos de calidad, a través del DIF municipal. En 2006, se edificaron ocho Centros de Desarrollo Comunitario, en los cuales se brindó servicios médicos, capacitación y asesoría jurídica, el Centro

de Rehabilitación e Integración Social (CRIS) para personas con alguna discapacidad, Casa de día para la tercera edad y albergue para víctimas de violencia. Los centros se construyeron en zonas con mayor población carentes de seguridad social con servicios integrales que van desde la prevención, diagnóstico y tratamiento (González, 2008:44).

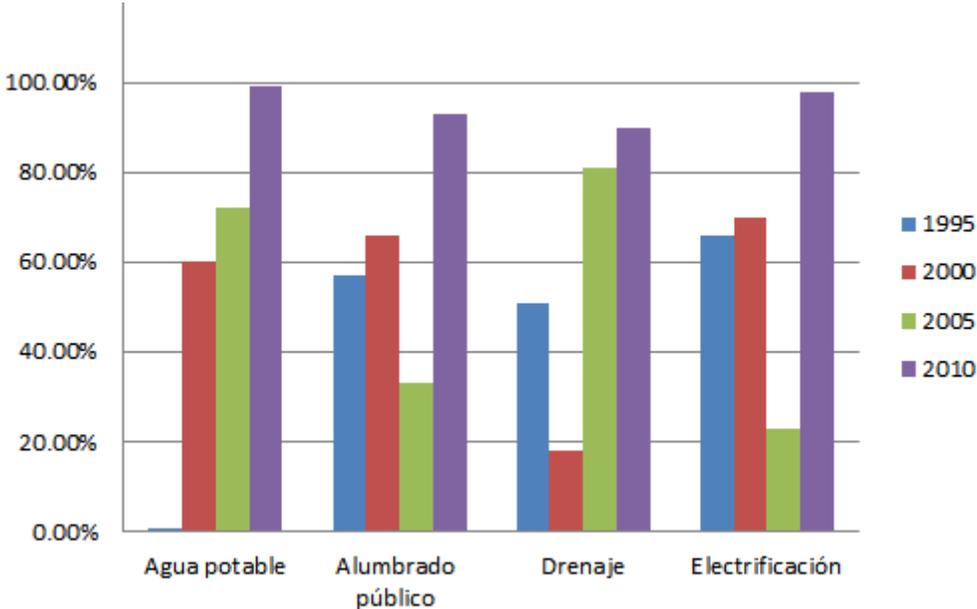
Las cifras del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI mostraron que 275, 903 son derechohabientes, de los cuales el 42.23%, pertenecen al IMSS y un 12.34% al ISSSTE, mientras que 7761 familias se integraron al Seguro Popular (INEGI, 2010). La construcción de los centros de desarrollo comunitario a lo largo de estos años han beneficiado a la población, pero al mismo tiempo tienen la ventaja de beneficiar a otras localidades y municipios por su integración y conexión al sistema nacional de salud. El municipio debe mantener la salud, brindar un servicio de calidad a la población, fortalecer la infraestructura y equipamiento médico de los centros y ampliar la cobertura para atender a quien carece del servicio por la falta de inversión pública en infraestructura y condiciones económicas.

Las condiciones socioeconómicas de la población se pueden reflejar en las viviendas. En 1980 las viviendas carecían de instalaciones de agua potable, drenaje y electricidad. Entre 1990 y 1995 las viviendas comenzaron a gozar de estos servicios, sin embargo no contaban con suelo y techos firmes. Las condiciones de las viviendas se deben a la falta de planeación urbana, la venta ilegal de terrenos para asentamientos irregulares, así como la venta arbitraria de agua potable, a lo que se agrega la sustracción de la energía eléctrica, como factores que han convertido a Chimalhuacán en un municipio pobre y marginado (Alonso, 2010:228).

El gobierno de Chimalhuacán durante los últimos quince años ha emprendido acciones para ampliar la cobertura pero sobretodo la calidad en el servicio público municipal, así como abatir el rezago en infraestructura social y equipamiento urbano con la construcción de obras públicas, el aumento en la red de abastecimiento de agua potable, también, la conexión de las viviendas al sistema de drenaje, el

aumento en el servicio de energía eléctrica y el mantenimiento en el servicio de alumbrado público (ver gráfica 1).

**GRÁFICA 1. COBERTURA DEL SERVICIO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE CHIMALHUACÁN**



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del Censo de Población y Vivienda de 2000 y 2010, INEGI.

Como se observa en la gráfica 1, en 1995 la gestión municipal es insuficiente para abastecer a la población del servicio de agua potable y de otros requerimientos sociales. Ponce (1998) explica que esto se debió a la explosión demográfica en el municipio y los procesos migratorios característicos de la década anterior. En el año 2000 el Censo de Población y Vivienda mostró avances en la cobertura del servicio, registró 82,005 tomas de agua potable, de las cuales el 99 % eran de uso doméstico y el 0.99 % pertenecían a uso comercial. En este periodo la población se abasteció del servicio a través de los 30 pozos de agua con los que contaba el municipio que operaban de forma ilegal, mismos que comercializaban el agua en pipas.

El municipio emprendió acciones para el desarrollo económico y social que la población requiere, en coordinación con las dependencias que conforman la estructura de la administración pública federal y estatal para la aplicación de

programas que atiendan las diversas problemáticas. El programa del gobierno federal Hábitat llegó a Chimalhuacán en 2003, buscó elevar la calidad de vida y ampliar las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos “por un lado, a través del mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas, y por el otro, con la estrategia focalizada de servicios sociales y la promoción de acciones para el desarrollo comunitario” (Vicencio, 2008:39).

Durante el trienio 2006-2009 se regularizó el servicio de agua a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), lo que atenuó la problemática que vivían los habitantes desde los años noventa. La disponibilidad del servicio aumentó con la construcción de tanques de almacenamiento y pozos de agua administrados a través del Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS). Por otra parte, en 2007 Chimalhuacán renovó su adscripción al programa Hábitat.

El municipio se benefició con el programa en obra social y urbana, lo que le permitió abatir el rezago en infraestructura, además de atender las necesidades de la población en materia de salud, seguridad y vivienda. En suma, se atendió al 83% de la población que durante la década de los ochenta y a mediados de los noventa carecían de los servicios de agua potable, drenaje y electricidad. En 2010, como lo muestran las estadísticas del censo de población y vivienda, de las 147,761 viviendas que se contabilizaron en Chimalhuacán, el 88,83% cuentan con agua entubada, el 98.07% disponen de energía eléctrica y 96.81% tiene servicios de drenaje (INEGI, 2010). Esto indica que en general la población del municipio habita en una vivienda digna.

El gobierno municipal ha emprendido acciones para aumentar la cobertura y mejorar el servicio público. El servicio de pavimentación es el más solicitado por la población, principalmente en las colonias de nueva creación, donde las viviendas carecen de los servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje. El gobierno municipal para atender las carencias del servicio se ha propuesto pavimentar 500 calles por día y a través de ODAPAS abastecer del servicio de agua potable y

drenaje a la población eficiente y de calidad, así como, procurar el mantenimiento de diferentes pozos, tanques y cárcamos. Uno de los avances es el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de cogestión, particularmente en el servicio de limpia, recolección y disposición de desechos sólidos, donde la DGSP promovió campañas de limpieza con la participación de los ciudadanos y los servidores públicos, lo que ha contribuido a mejorar la imagen urbana del municipio.

En la demanda del servicio público la investigación identificó dos problemas, el primero relacionado con la capacidad gestión que resulta insuficiente para elevar la cobertura del servicio debido a la falta de recursos y el segundo relacionado con la participación ciudadana. La obtención de bienes y servicios en el municipio se realizó a través de organizaciones como la OPC y Antorcha Campesina que mediante líderes comunitarios promovieron la participación ciudadana con fines lucrativos. La forma de participación que se desarrolló en Chimalhuacán distorsiona el concepto de participación enunciado por Ziccardi (1988)<sup>15</sup> donde las organizaciones desde una lógica perniciosa utilizaron la participación para la movilización de equipamiento urbano y de servicios públicos. La participación ciudadana en la entidad municipal es de tipo centralista que como menciona Alonzo (2010: 209) es resultado de las distribución de servicios públicos que aseguraban el control político local.

El reto del gobierno municipal es promover la participación ciudadana a través de una verdadera cultura de participación para los jóvenes y adultos que fragmente el esquema clientelar, así como ampliar la cobertura de los servicios que proporciona la DGSP que desde el año 2009 a la actualidad es del 50%, debido a la falta de equipamiento y mantenimiento de las unidades que realizan el servicio de recolección y traslado de los desechos sólidos, también, proporcionar los servicios públicos principalmente en la zonas alta y la zona norte del municipio

---

<sup>15</sup> La definición y tipología de participación puede verse en el capítulo 1 de este trabajo, **subtema 1.4 Principios de la gestión de calidad**.

donde se carece de los servicios de agua potable, drenaje, pavimentación y ampliar el sistema de alumbrado público.

## **2.2 Estructura y organización de la administración pública municipal**

El gobierno municipal de Chimalhuacán está a cargo de un órgano colegiado denominado Ayuntamiento. El cual tiene competencia sobre su territorio y población, además se encarga de su organización interna tanto política como administrativa. Está integrado por el presidente municipal, tres síndicos, dieciséis regidores que son electos popularmente por elección directa, además de un secretario por designación administrativa. Las funciones del Ayuntamiento se desarrollan a través de diversas áreas que conforma la estructura orgánica de la administración pública municipal.

La estructura orgánica del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán ha sido resultado de un proceso de modernización integral a la administración pública municipal a partir del año 2000. Al identificarse que la estructura burocrática resultó insuficiente para responder eficazmente a los requerimientos sociales debido a dos problemáticas: la falta de preparación del personal encargado de operar la administración pública y la carencia de reglamentación que especifique las responsabilidades administrativas y los perfiles para el puesto, así como la prestación de los servicios públicos (Plan de Desarrollo Municipal, 2000-2003). Para abatir estos problemas el gobierno municipal en el 2003 realizó una propuesta de estructura orgánica para la administración pública municipal. Ésta integró a la administración municipal en catorce direcciones todas a cargo de la presidencia municipal. El siguiente cuadro muestra la evolución de la estructura organizativa a través de una comparación de los organigramas del H. Ayuntamiento del 2000 a 2013.

### CUADRO 3. COMPARATIVO DE LOS ORGANIGRAMAS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN

<i>Periodo</i>	<i>Total de Direcciones</i>	<i>Total de Direcciones de Apoyo</i>	<i>Total de Secretarías</i>	<i>Total de Departamentos/ Gerencias</i>	<i>Total de Coordinaciones</i>	<i>Organismos Descentralizados</i>
2000-2003	10	6	1	8 Dptos.	0	2
2003-2006	14	19	2	34 Dptos.	6	2
2006-2009	14	19	2	34 Dptos.	6	2
2009-2012	11	24 y 2 <i>Subdirecciones</i>	4	5 Gerencias	3	3
2013-2015	11	24 y 2 <i>Subdirecciones</i>	4	5 Gerencias	4	3

Fuente: Elaboración propia a partir de una revisión a los Planes de Desarrollo Municipal y los Bandos Municipales de Chimalhuacán.

La evolución de la estructura administrativa tiene que ver con el cambio en la agenda municipal de los periodo del 2000 a 2006 donde se da mayor importancia a la falta de equipamiento e infraestructura urbana y de servicios públicos que presentaba el municipio. En 2003, el gobierno de Chimalhuacán se orientó a consolidar un estructura orgánica rígida, jerarquizada y politizada. La nueva estructura de gobierno pretendió fortalecer la función pública a partir de la integración de áreas con funciones y procesos específicos, con esto se erradicó una de las problemáticas que presentó la administración pública; sin embargo, se descuidó el perfil de los funcionarios públicos, un factor clave para la eficiencia y eficacia en la gestión pública (Plan de Desarrollo Municipal Chimalhuacán, 2000-2003)

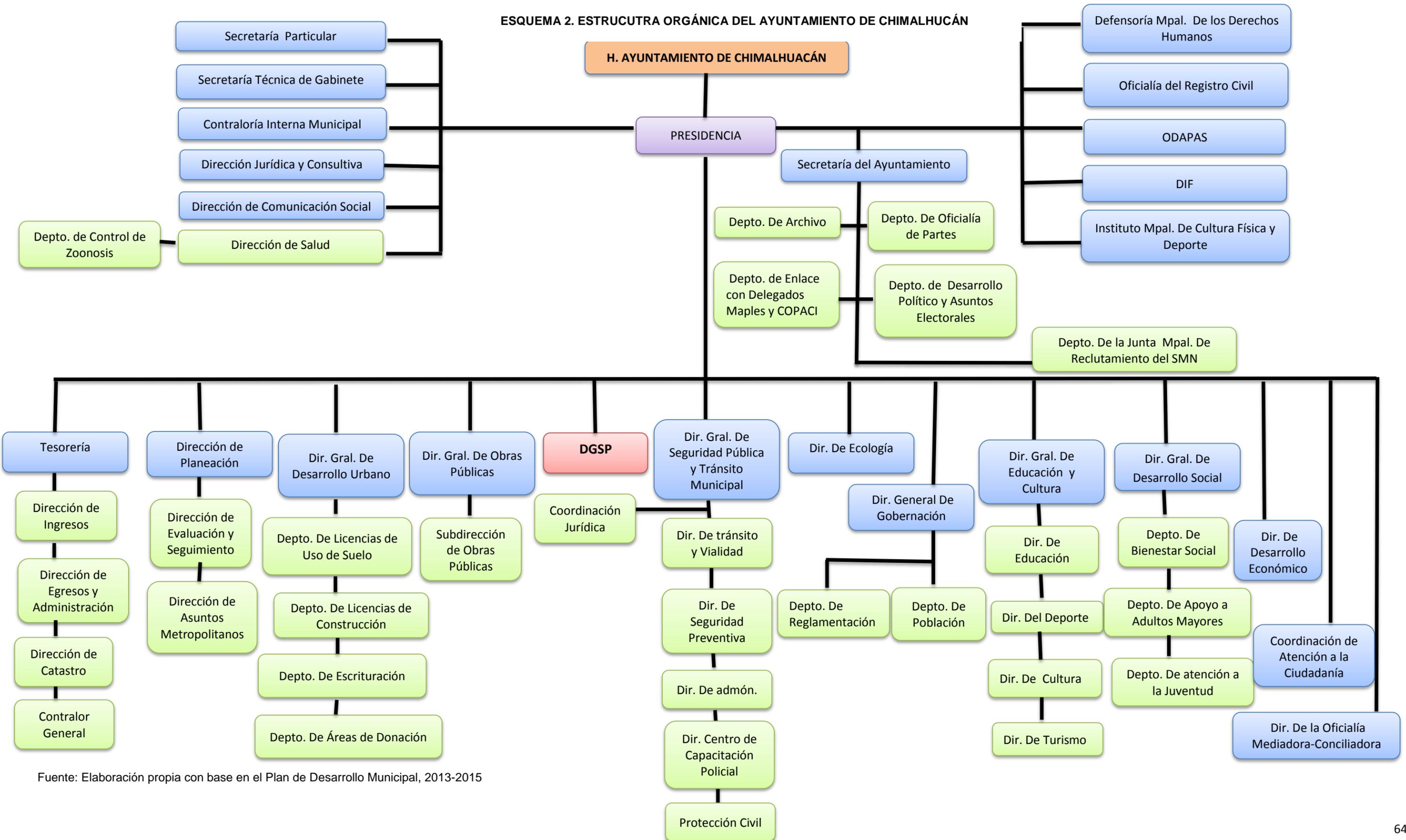
En los últimos tres trienios se han realizado transformaciones en la estructura orgánica municipal relacionados con la reorganización, cambio de nombre y el número de departamentos, direcciones o gerencias de las áreas administrativas. Se eliminó la Dirección de Asesores, la Dirección de Servicios Generales e Intendencia, la Dirección General de Mantenimiento de Calles, se cambió el nombre de Dirección General de Finanzas y Tesorería a Tesorería Municipal, la Dirección General de Educación, Cultura y Bienestar Social a Dirección General de Educación y Cultura. La Dirección de Turismo se trasladó a la Coordinación de Imagen Urbana, la Dirección de Fomento Económico cambió a Dirección de Desarrollo Económico, se combinó las tareas de seguridad y tránsito en la Dirección General de Seguridad y Tránsito Municipal, entre otros cambios se creó la Coordinación del Consejo

Municipal de la Mujer de la Dirección General de Desarrollo Social y la Dirección de Salud.

En el caso de servicios públicos, el Ayuntamiento operaba con la Dirección de Servicios Públicos para brindar el servicio tenía a su cargo las direcciones de Bacheo y Balizamiento, de Limpia, de Mercados, de Panteones y de Alumbrado Público con el Departamento de Alumbrado Público. No se cuenta con documentos que acreditan la fecha en que se da el cambio a Dirección General de Servicios Públicos (en adelante DGSP), sin embargo en el Reglamento Orgánico Municipal de 2010 y el en Bando Municipal de 2013 aparece con esta denominación, además, se identificó un crecimiento en la estructura de la Dirección de Alumbrado Público con la creación de tres oficinas en comparación con los departamentos de panteones y de limpia que poseen un departamento. Se eliminó de la estructura de la DGSP la Dirección de Mercados y se creó la Dirección de Parques y Jardines.

Actualmente, la estructura orgánica municipal se integra por treinta y seis direcciones; tres organismos descentralizados que son: Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS) y el Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte, así como ocho comités, doce consejos y dieciocho comisiones (Bando Municipal de Chimalhuacán, 2014:27), (ver esquema 2)

ESQUEMA 2. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUCÁN



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015

El esquema 2, muestra la organización de la administración pública municipal en diversas áreas, departamentos y unidades como la Tesorería municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, Seguridad Pública, también se tienen las direcciones de administración, de gobierno y jurídico entre otras, para el cumplimiento de las sus responsabilidades político-administrativas.

Las funciones de las áreas que integran la administración pública municipal se establecen en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán 2010. Es importante que la estructura orgánica de la administración pública municipal se considere una Dirección encargada de organizar y administrar los servicios de alumbrado, limpia, panteones, parques y jardines como la Dirección General de Servicios Públicos, la cual se abordará en el siguiente apartado.

### **2.2.1 La Dirección General de Servicios Públicos**

El artículo 115 constitucional establece los servicios públicos que deben de prestar los Ayuntamientos, los cuales son: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, limpia y disposición de desechos sólidos, mercados, panteones, rastro, parques, jardines y áreas verdes. Los servicios de alumbrado público, limpia y disposición de desechos sólidos, panteones, parques, jardines y áreas verdes, en el municipio de Chimalhuacán los proporciona la DGSP.

Los antecedentes históricos de la Dirección se encuentran plasmados en el documento “Manual General de la Organización del Municipio de Chimalhuacán” correspondiente al trienio del Ing. Enrique Suárez Pacheco (1994-1996) en donde se le denomina Dirección de Servicios Públicos (en adelante DSP). El manual es resultado de la implementación del Programa de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública Municipal, el cual tiene como objetivo atender aspectos primordiales en desarrollo organizacional, a fin de hacer más congruentes, racionales y eficaces los procesos y estructuras de operación dentro de la administración pública. El programa concibe la creación del manual para establecer

las bases de organización y funcionamiento de las diversas áreas técnicas y administrativas que lo conforman con el fin de lograr una efectiva planeación, operación, integración, dirección y control de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos del municipio. En este contexto, se sitúa el esfuerzo organizacional por hacer eficiente el funcionamiento del municipio. Se diseñó una estructura administrativa acorde a los nuevos tiempos orientados a responder a los requerimientos sociales (Manual General de Organización del Municipio de Chimalhuacán, 1994-1996:13).

La reglamentación municipal se modificó en el año 2000. Entre las transformaciones está la sustitución del Manual General de la Organización del Municipio por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal. El cambio de nombre de la Dirección de Servicio Públicos a Dirección General de Servicios Públicos, así como una clara definición de su estructura y atribuciones administrativas. La dirección se organizó en cinco direcciones, de mantenimiento de calles, bacheo y balizamiento; de limpia; de alumbrado público; de panteones y de parques y jardines (Proyecto del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, 2000-2003: 2). Actualmente, la dirección posee esta estructura.

El reglamento en el artículo 22 estableció la competencia de la DSP, a la cual corresponde vigilar y operar con eficacia los servicios de “alumbrado público; limpia y disposición desechos; mercados; panteones; calles, parques, áreas verdes y recreativas; embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social” (Proyecto del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, 2000-2003:11). El reglamento se actualizó en el año 2010 y señala las actividades, responsabilidades y procesos administrativos de las direcciones que conforman la estructura orgánica municipal, lo que conllevó a una reorganización de la DGSP.

### 2.2.2 Diseño organizacional

En el Artículo 28 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán (2010) se encuentran contenidas las labores administrativas que debe desempeñar la DGSP. La dirección debe operar, vigilar y regular que los servicios públicos municipales sean eficientes y de calidad; estando a su cargo los servicios de:

- a) Alumbrado Público.
- b) Limpia y disposición de desechos sólidos.
- c) Panteones.
- d) Parques, jardines, áreas verdes y recreativas.
- e) Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.

De acuerdo con el reglamento las funciones de la DGSP son:

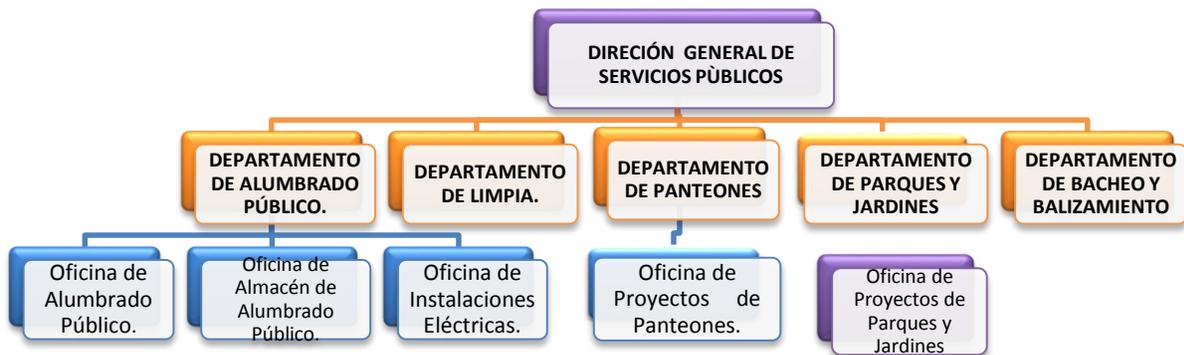
- I.** Cumplir los lineamientos que dispone la legislación para el otorgamiento de concesiones de servicio público.
- II.** Proponer la administración, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos.
- III.** Prestar directamente; por particulares; conjuntamente con otros Municipios, Estados y/o con la Federación u Organismos Públicos Descentralizados de carácter Federal, Estatal y Municipal; o de manera mixta, los servicios públicos.
- IV.** Tener a su cargo la organización y dirección correspondiente, cuando el H. Ayuntamiento decida aplicar un sistema mixto de prestaciones de un servicio público.
- V.** Vigilar e inspeccionar por lo menos una vez al mes, la forma como el particular presta el servicio público concesionado.
- VI.** En coordinación con el Departamento de Fomento Agropecuario y Forestal, establecer mecanismos de apoyo a escuelas, hospitales, parques y jardines públicos, para reforestar sus áreas verdes.
- VII.** El servicio de alumbrado público se prestará en igualdad de circunstancias a los vecinos del municipio, en forma continua, regular y general, considerando las premisas siguientes:
  - a).**- En la realización de excavaciones se deberá tomar en consideración los señalamientos de teléfonos de México, redes de agua y de gas.
  - b).**- Vigilar la aplicación y uso debido de los materiales eléctricos asignados y atender las peticiones que se le formulen.
  - c).**- Elaborar la programación de requerimientos, integrando la documentación correspondiente y el reporte semanal de uso de los materiales.
  - d).**- Abstenerse de realizar acometidos eléctricos a particulares.
  - e).**- Presentar un inventario mensual de los materiales existentes.

f).- Tomando en consideración las peticiones comunitarias deberá elaborar el programa de actividades; sometiéndolo al visto bueno del C. Presidente Municipal, para su aplicación correspondiente.

g).- Atender el mantenimiento necesario a las instalaciones de alumbrado público; realizando limpieza de lámparas, cambio de piezas en mal estado, aplicación de pintura anticorrosiva (Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán, 2010:34).

La Dirección se integra por los departamentos de alumbrado público, de limpia, de parques y jardines, de panteones, bacheo y balizamiento (ver esquema 3). Éstos se componen a su vez por jefaturas que dirigen y coordinan las acciones administrativas para atender las demandas y necesidades de la sociedad.

**ESQUEMA 3. ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS.**



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán, Estado de México, 2010.

En el esquema 3 se muestra que el departamento de alumbrado público posee una mayor estructura en comparación con los departamentos de limpia y de bacheo y balizamiento. La amplitud organizacional del departamento de alumbrado público se relaciona con la actividad administrativa que desempeña. El marco normativo establece las responsabilidades administrativas que le confieren al departamento de alumbrado público, el cual tienen a su cargo el servicio de iluminar calles, avenidas, parques, jardines también edificios y dependencias de gobierno. El departamento se divide en tres oficinas encargadas de administrar y operar el sistema alumbrado público mediante la instalación y mantenimiento de iluminación, de igual manera se vigila la seguridad de cables y conexiones eléctricas, así como

el mantenimiento y mejora de los suministros de energía eléctrica en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad.

El departamento de alumbrado público posee una clara definición de sus responsabilidades administrativas en comparación con las demás áreas. Se observa una carencia en la normatividad en cuanto a la puesta en marcha de las actividades y procesos que le confieren a la DGSP. Cada departamento fue creado para cumplir una tarea específica, en el caso de limpia Salazar (2009) refiere que este servicio se encarga de mantener la sanidad de los habitantes en el municipio, el servicio se encarga del barrido de calles, la recolección de basura en la vía pública, edificios y zonas habitacionales, así como el transporte y manejo de los residuos.

El servicio que debe brindar el departamento de panteones tiene como propósito la inhumación o incineración de cadáveres, el cobro de derechos, así como el mantenimiento de las instalaciones de los panteones. Por su parte, al departamento de parques y jardines le confiere el mejoramiento ambiental y ecológico en el municipio, a través de crear zonas verdes y darles mantenimiento, así mismo realizar trabajos de reforestación y poda de árboles (Salazar, 2009:188).

Los servicios públicos son la segunda demanda más apremiante de la población después de la seguridad pública. Se caracterizan principalmente por el mantenimiento de infraestructura e imagen urbana, mediante la reparación de luminarias, la recolección de basura, limpia de calles, así como el derribo de árboles, y mantenimiento de vialidades y panteones. La población tiene derecho de acceder a estos servicios y el gobierno tiene el compromiso de asegurar calidad. La Dirección General de Servicios Públicos debe generar los mecanismos necesarios para emprender acciones confiables y cumplir sus funciones administrativas de manera eficiente. Por lo anterior, la Dirección debe cumplir con los objetivos y planes establecidos que generen las condiciones necesarias para mejorar los procesos y la prestación del servicio.

## **CAPÍTULO 3: LOS PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN.**

Este capítulo analiza la inclusión de los principios de la gestión de calidad en la DGSP del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, así como los factores que obstaculizan el desempeño de los servidores públicos para cumplir con los principios de gestión de calidad de enfoque al cliente, evaluación permanente, mejora continua, eficiencia, eficacia, ética pública, legalidad, servicio público, transparencia, participación ciudadana, coordinación y cooperación, enfoque basado en procesos y sistema para la gestión. Es importante mencionar que en los planes se alude a los principios, lo cual indica que si bien no son mencionados como tales, sí son retomados como referencia con el propósito de mejorar el desempeño administrativo.

### **3.1 Enfoque al cliente, evaluación permanente y mejora continua**

Una de las características del enfoque al cliente es la centralidad en el usuario. Las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto están orientadas a cumplir con sus necesidades y satisfacer sus expectativas. En lo establecido por la norma ISO 9004:2000 este enfoque percibe a los clientes como piezas claves de las actividades internas de la empresa o institución pública, de este modo, los gerentes y las autoridades públicas deben conocer las necesidades actuales y futuras de sus ciudadanos y satisfacer sus necesidades para superar sus expectativas.

El gobierno de Chimalhuacán, para cumplir con el enfoque al cliente, cuenta con la Coordinación de Atención a la Ciudadanía (en adelante CAC). Las atribuciones de la coordinación se expresan en el artículo 35 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal. El reglamento establece la responsabilidad de los funcionarios de orientar a los ciudadanos en la realización de sus trámites y requisitos que reduzcan el tiempo de respuesta, así como asesorar al ciudadano en el llenado de solicitudes de información pública a través del módulo

de información; con apego a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, también le corresponde la elaboración de encuestas de opinión, previamente autorizadas por el presidente municipal y aplicadas por los funcionarios de la coordinación con la participación de los prestadores de servicio social, para conocer las inquietudes de atención de servicio prestado a la ciudadanía (2010:49).

El ordenamiento legal establece que es responsabilidad de la CAC brindar atención, orientación y asesoría a la ciudadanía para la realización de sus trámites de manera ágil, oportuna y adecuada. En el caso de que la ciudadanía desconozca el departamento al cual tiene que dirigirse, su ubicación geográfica, así como la documentación requerida, los funcionarios de esta área tienen la obligación de orientar al ciudadano en cuanto a la entrega de documentos, así como proporcionar todos los elementos que le permitan finalizar su trámite, por ejemplo, proporcionar la dirección y en su caso los números telefónicos de las áreas de la administración pública municipal que se soliciten.

El funcionario del área debe informar al ciudadano de la documentación requerida, revisar la documentación presentada y si el ciudadano lo autoriza brindarle apoyo en el llenado de papeletas, oficios u otros documentos. Sin embargo, existen otras actividades administrativas que no se contemplan en el reglamento orgánico y que tienen una gran incidencia en el desarrollo de las actividades de la CAC, como se muestra a continuación:

La Coordinación de Atención a la Ciudadanía informa a los usuarios, a los contribuyentes que llegan aquí, dependiendo al departamento que ellos vengan, se les indica los trámites que corresponden (...) somos cuatro módulos que orientan al ciudadano (...) con relación a los trámites, problemas o alguna queja con algún empleado, servidor público que hizo mal el trabajo o los trata mal (...) nosotros llevamos un formato de queja nos dan la queja, aquí y nosotros la mandamos a la oficina y la oficina se encarga de mandarla al área correspondiente donde fue la queja, sugerencias y los reportes de fugas de agua, un desazolve, de carreteras, de los bacheos, lámparas y todo lo que nos reportan mediante escrito a las áreas correspondientes y ellos agenda fecha que van a ir a hacer el trabajo (Contreras y López, 2014, Trabajo de campo).

La Coordinación de Atención Ciudadana creó el Módulo de Información Ciudadana para cumplir eficientemente sus responsabilidades administrativas. El

módulo tiene por objetivo auxiliar al ciudadano en la realización de sus trámites, brindar la asesoría necesaria para finalizar los mismos, contribuir a que las solicitudes por escrito lleguen al departamento correspondiente y sean atendidas, promover la participación de la ciudadanía en la resolución conflictos ante las autoridades correspondientes, de igual manera el ciudadano puede presentar ante el módulo de información sus sugerencias para mejorar el servicio, así como sus quejas respecto al mal funcionamiento, omisiones o maltrato por parte de los funcionarios.

De acuerdo a la revisión de los planes de desarrollo municipal (en adelante PDM), el gobierno de Chimalhuacán ha intentado incorporar el enfoque al cliente en la administración pública municipal facilitando a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones y la realización de sus trámites ante las instancias gubernamentales correspondientes, atendiendo las demandas y necesidades de la sociedad teniendo como meta alcanzar la máxima satisfacción de los ciudadanos, buscando siempre un mejor gobierno más eficiente (PDM, 2000-2003:84; PDM,2013-2015:11).

Al contrastar esta información con los documentos que aparecen en el portal de internet del gobierno de Chimalhuacán se observa que la DGSP cuenta con cédulas de información de trámites y servicios por cada departamento. El único requisito es enviar un oficio a la dirección donde se especifique el servicio solicitado y los datos del solicitante como nombre y dirección. Este instrumento se solicita a las personas físicas, morales e instituciones públicas. Los oficios, como se establece en las cédulas de información, cumplen con dos funciones: permiten conocer a los funcionarios la ubicación de las luminarias que requieren mantenimiento, la colocación de topes, recolección de basura en lugares e Instituciones públicos, así como la realización de barridos y faenas de limpieza, y también los datos son de utilidad para la elaboración de informes de trabajo y la justificación de materiales utilizados en el proceso de auditoría.

Se identificó que el objetivo de las cédulas es informar a los ciudadanos sobre los requisitos que deben presentar y agilizar sus trámites. A continuación una de las entrevistas muestra en parte la atención al ciudadano en la DSGP:

Primero observamos qué es lo que está solicitando el ciudadano y si entra dentro de nuestro trabajo. Les decimos los requisitos que debe de tener que en sí, bueno no tanto como requisitos, sino saber exactamente donde están ubicadas las luminarias, dónde quieren que se haga la reparación y que nos dejen su domicilio exactamente entre qué calles está ubicada, su nombre, dirección, número y telefónico. Que vaya dirigida al jefe departamento (que es el ingeniero Alejandro Baca Parra) y que nos hagan un croquis anexo con la ubicación exacta de la luminaria. Ya dependiendo de eso y de la viabilidad para realizar el trabajo, les damos una atención en un tiempo no mayor a 40 horas. De hecho, se redujo a una atención de 36 horas. Dependiendo que si quedan las reparaciones, que no haiga (sic) ningún problema en cuanto a que no haya cable o que si estén las luminaria como ellos nos lo especifican, nosotros les hablamos por teléfono para confirmar que se hayan realizado y que si hayan quedado bien (Carbajal 2014, Trabajo de campo).

Durante las entrevistas los funcionarios indicaron que lo único que solicitan al ciudadano para realizar el trámite es formalizar su solicitud vía oficio dirigido al jefe de departamento donde se especifique el servicio requerido. En el caso de reparación de luminarias, el ciudadano redacta un oficio con los siguientes datos: nombre del solicitante, servicio requerido, así como la dirección donde se realizará el servicio y por último, anexar un croquis que muestre la ubicación exacta especificando el nombre de las calles y avenidas, esto permite que los responsables de realizar las reparaciones brinden un servicio oportuno y ágil. Sin embargo, a pesar que el Ayuntamiento cuenta con la CAC y los módulos de información ciudadana, así como de las cédulas de información de trámites y servicios, durante el trabajo de campo se conoció que existen casos donde el ciudadano desconoce el procedimiento que tiene que seguir para solicitar un trámite, así como de las áreas a las cuales tiene que dirigirse en un primer momento, como se muestra a continuación:

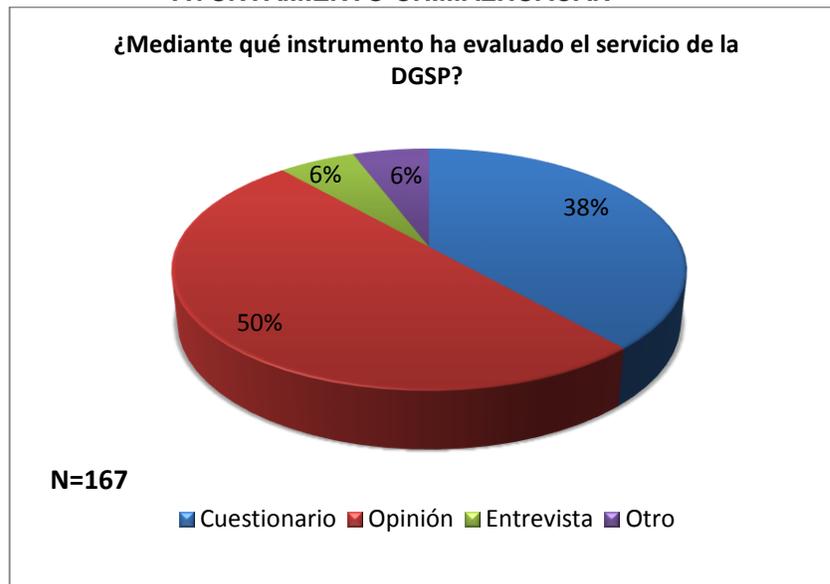
La gente no sabe, hay gente que si entiende y otra que no, entonces también otra situación que preside es que si en un momento dado, la gente no entiende que metan un oficio directo a tránsito municipal, transito vaya cheque el lugar y tránsito nos hace llegar un oficio donde ellos ven viable poner el tope por situación de escuela o mercado y que realmente se requiera. Y nosotros lo hacemos, pero para eso debe de traer en un momento dado la autorización de tránsito municipal (Martínez, 2014, Trabajo de campo).

Solicitar un servicio en la DGSP implica redactar y enviar un oficio a la Dirección General de Seguridad Pública y de Tránsito Municipal, la dirección al conocer la solicitud inspecciona el lugar y envía un oficio a la Dirección de Bacheo

expresando que la colocación del tope es viable por motivo de que existe una escuela, mercado o se trata de una vía muy transitada. El personal al contar con este oficio procede a la realización del trabajo. Este es el procedimiento para atender las solicitudes de trámite que ingresan a la dirección, sin embargo existe un desconocimiento por parte de ciudadanos/clientes sobre los procesos, trámites y requisitos que se deben seguir para formalizar las peticiones ante la Dirección, corresponde una responsabilidad de los funcionarios públicos consolidar el enfoque al cliente en la DGSP porque al orientarse al cliente se logra captar sus necesidades y expectativas. En la medida en que el gobierno local se oriente a escuchar a sus clientes/ciudadanos e identifique sus requerimientos será posible establecer una comunicación adecuada que permita atender las problemática y cumplir sus expectativas.

El H. Ayuntamiento de Chimalhuacán cuenta con algunos de los mecanismos que enuncia Vilchis (2007:66) para escuchar la voz de los clientes, entre los más recurrentes se encuentran las encuestas, entrevistas y el buzón de atención de quejas y sugerencias, también se utiliza la entrevista que es aplicada directamente por los funcionarios de la DGSP a los ciudadanos/clientes al momento que solicitan un trámite, así como la opinión que consiste en una hoja en blanco donde los ciudadanos pueden expresar sus ideas, quejas y sugerencias sobre el servicio y los buzones de quejas que se encuentran en la entrada del palacio municipal. La encuesta aplicada a los ciudadanos/clientes de la DGSP para esta investigación mostró en qué medida estos instrumentos son utilizados por la CAC para recopilar las sugerencias y quejas ciudadanas, como se observa en la siguiente gráfica.

**GRÁFICA 2. INSTRUMENTOS PARA EVALUAR EL SERVICIO PÚBLICO DEL H. AYUNTAMIENTO CHIMALHUACÁN**



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

Del número total de encuestados, 46 indicaron que han evaluado el servicio, de las cuales 20 personas lo han hecho a través de una encuesta, otras 20 aseguran haberlo efectuado mediante opinión, 3 a través de una entrevista y otros 3 de los encuestados expresaron que han evaluado el servicio mediante el buzón de quejas y sugerencias.

En cuanto a la práctica de la evaluación, se observa en los planes de desarrollo del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán que el gobierno municipal considera la evaluación del desempeño como un ejercicio constante, a través de una evaluación interna y externa. Durante el trabajo de campo se identificó que la evaluación interna es realizada por los funcionarios del Módulo de Información Ciudadana quienes, mediante encuestas detectan irregularidades en el funcionamiento e imperfecciones en la estructura organizativa de las áreas que conforman la administración pública municipal, como se observa continuación:

Las encuestas son cada 2 meses o cada mes (...) solamente a las áreas de catastro, registro civil, receptoría y ODAPAS son las únicas áreas que nosotros vamos a encuestar, en las delegaciones son las más influyentes cuando es época de enero, febrero y marzo son los días que se hacen descuentos y todos están ahí. (...) consiste en fecha, el nombre del usuario, qué trámite realizó y si le dieron los requisitos para poder hacer su trámite y si le dieron los comprobante de pago, si el pago fue excesivo, adecuado o bajo, si el servidor lo trato mal o bien y el servicio que le brinda el departamento bueno, malo o regular

y ya nada más le preguntamos si tiene alguna recomendación o sugerencia para el departamento. Nos van diciendo si está todo bien que sigan así o varias cosas (...) la primera parte de la encuesta se relaciona al área que se visita, el número de documentos, el tiempo de espera, si le informaron cuáles documentos debería de traer. Se les pregunta: 1.- ¿En cuánto tiempo se tardó su trámite?, 2.- ¿Recibió comprobante de pago?, 3.- ¿Tuvo un costo extra? , son 5 o 7 en promedio (Contreras y López, 2014, Trabajo de campo).

Por medio de la entrevista se evidenció que el Ayuntamiento, a través de la Coordinación de Atención Ciudadanía, aplica encuestas a los ciudadanos alrededor de cada dos meses para conocer el trato que ofrecen los funcionarios públicos al usuario, también se reúnen las quejas y sugerencias de la población sobre el servicio recibido. Las encuestas sólo se realizan en cinco dependencias estratégicas dejando afuera de estas evaluaciones a la DGSP. Destaca el hecho de que la actividad de la evaluación sea llevada a cabo por la CAC con el apoyo de los módulos de información cuando el gobierno municipal a través del reglamento orgánico no le confiere esta responsabilidad administrativa. Esto encuentra su fundamentación en la teoría de la organización de Gulick (1993), quien dijo que una forma de organizar el trabajo en una estructura jerárquica era a través de la coordinación del trabajo mediante las órdenes de superiores a subordinados.

En este caso, la evaluación es vista como una actividad impuesta por el gobierno municipal a la CAC que no cuenta con un fundamento normativo como lo son los reglamentos internos y lineamientos donde se establezca el procedimiento para efectuar las evaluaciones, este dato se corroboró durante la fase documental de este trabajo. Sin embargo y a pesar de información, en la encuesta realizada para esta investigación se evidenció que en algún momento los ciudadanos han evaluado el servicio de la DGSP como se observa en la siguiente gráfica.

**GRÁFICA 3. PORCENTAJE DE CIUDADANOS QUE EVALUARON ALGUNA VEZ EL SERVICIO DE LA DGSP**



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

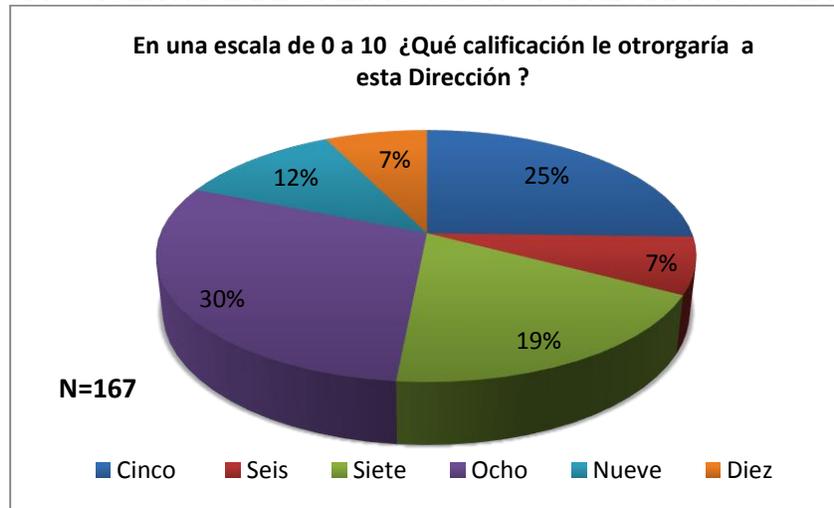
La encuesta que se realizó para esta investigación mostro que 46 de los ciudadanos/usuarios alguna vez ha evaluado el servicio de esta Dirección, mientras que 121 de los encuestados no lo ha hecho. Al preguntar a los encuestados qué calificación otorgó en esas evoluciones y qué calificación otorgara en una escala de cero a diez, se obtuvieron los siguientes datos (ver gráfica 4 y 5).

**GRÁFICA 4. CALIFICACIÓN CIUDADANA OTORGADA EN ALGÚN MOMENTO A LA DGSP**



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

## GRÁFICA 5. PORCENTAJE DE CALIFICACIÓN CIUDADANA ACTUAL A LA DGSP



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

La gráfica presenta los porcentajes de las calificaciones que la ciudadanía otorgó a la DGSP. Se observa que la calificación más alta que ha obtenido la Dirección en algún momento en que el CAC le solicitó al ciudadano que evaluará el servicio es de un ocho de acuerdo con 21 de los encuestados y la calificación más baja que se registró fue de cinco con una frecuencia de seis. Al preguntar qué calificación otorgará ahora (en el momento que se encuestó para esta investigación), 42 de los encuestados reprobaron el servicio con una calificación de cinco y 49 personas otorgaron un ocho. Durante el trabajo de campo se conoció que estos resultados se deben a los tiempos de espera para atender la solicitud, mala atención a los usuarios y el número de veces que el ciudadano/cliente acudió a realizar un trámite (ver anexo no. 3).

En Chimalhuacán, la evaluación externa del servicio público se encuentra a cargo del gobierno federal a través del programa “Agenda Desde lo Local”<sup>16</sup>, el cual pretende evaluar la capacidad de gestión pública municipal en materia de desarrollo

<sup>16</sup> Programa impulsado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través del INAFED para promover el desarrollo integral de los municipios del país. Cabe mencionar que es la primera vez que el municipio de Chimalhuacán participa en el programa y recibe la certificación. El Ayuntamiento de Chimalhuacán se ubicó en el lugar 28 de 112 municipios del Estado de México que participaron en el programa, superando a algunas localidades de la zona oriente como Valle de Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca y La Paz (El observado del Estado de México, 2/02/2014 ).

económico y social de los municipios del Estado de México. La agenda se compone de 39 indicadores contenidos en 4 ejes que son: desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable, a su vez éstos se miden en cinco parámetros que son la disponibilidad, oportunidad, eficiencia, cobertura y calidad (INAFED: 2011).

El municipio para ser beneficiario del programa firma un convenio con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (en adelante INAFED) que es la instancia responsable de implementar el programa, después el Ayuntamiento realiza un autodiagnóstico que corresponde al llenado de formatos que envía el Consejo Nacional Desde lo Local, quien evalúa y emite los reconocimientos de calidad a los gobiernos municipales. En el llenado de los formatos se involucra la participación de todas las áreas que conforman su estructura orgánica, toda la información es verificada por el instituto y las acciones de los municipios se ubican en uno de estos tres niveles, el color verde representa mínimo aceptable, el amarillo indica prácticas por debajo de lo aceptable y rojo muestra las prácticas inaceptables (INAFED: 2011). A continuación un funcionario describe cómo opera el programa en esta entidad municipal:

El Gobierno trabaja con un programa que se llama Desde lo local y no solo somos nosotros, es todo el Ayuntamiento. Este programa se refiere a si cumplimos o no con las metas. Al cumplir tu meta al 100% te dan un indicador como los semáforos. El verde significa que vas bien en metas, vas bien en apoyos y todo eso se refiere a los informes trimestrales, ahí ellos se dan cuenta si nosotros cubrimos la meta y nos ponen el foquito verde, si llegamos a la mitad nos ponen el amarillo y si definitivamente no hemos cumplido con nada de eso pues nos ponen el color rojo entonces si nos evalúan esa parte de nuestro trabajo (Álvarez, 2014, Trabajo de campo).

En la evaluación de 2013 en el aspecto económico se reconoció al municipio como productor de alternativas para el empleo local en turismo, sector agropecuario, industria, comercio y de servicios; en desarrollo social, el municipio destacó como promotor del deporte, con predilección por construir áreas para la recreación, fomento a la cultura y acciones para el combate a la pobreza; en materia de medio ambiente, se le reconoció como un municipio responsable de sus residuos y garante de la conservación de sus recursos naturales como el agua y del suelo fértil. Estos

resultados originaron que ese año el INAFED, a través de Consejo Nacional Desde Lo Local certificó a Chimalhuacán como un municipio de calidad mínima aceptable (H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, 2013:17).

La ventaja de la incursión del municipio en la agenda desde lo local es el fortalecimiento de la gestión municipal, con el fin de mejorar los servicios públicos y elevar su calidad, el cual es uno de los objetivos del trienio 2013-2015. Una de las desventajas que presenta este principio, en cuanto a la aplicación de las encuestas, tiene que ver con la falta de claridad en el proceso de evaluación interna, labor que se concentra en la CAC y que no establece los criterios para llevar a cabo estas evaluaciones, además, los resultados sólo se dan a conocer a los directores de cada de las áreas sometidas a evaluación. Es evidente que estas evaluaciones no están generando información para una adecuada rendición de cuentas y mejora en la gestión.

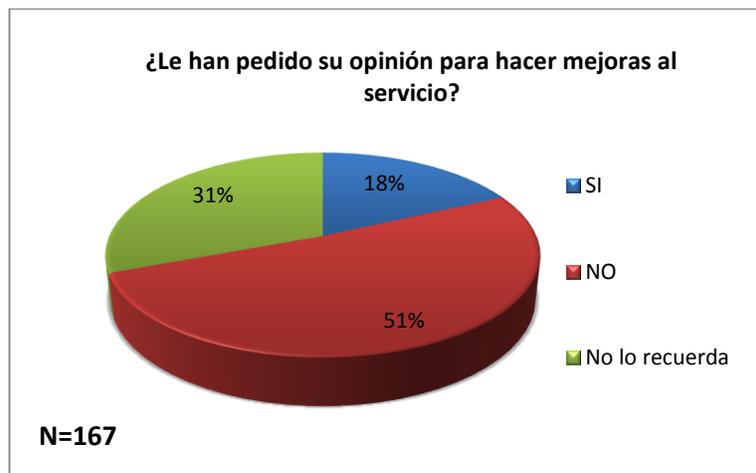
Se vuelve fundamental fortalecer el sistema de evaluación de la CAC de Chimalhuacán estableciendo los lineamientos de las evaluaciones y evaluar que el servicio de la DGSP satisfaga al ciudadano, así como realizar informes sobre los resultados de las evaluaciones y difusión de los resultados a la población, a través del módulo de información ciudadana y vía internet. De igual manera, retomar las sugerencias y quejas de los ciudadanos/clientes en la realización de los planes, proyectos y programas, en particular en la elaboración del marco normativo de la DGSP.

La evaluación se entrelaza con la mejora continua en la gestión. Desde el enfoque teórico empleado en esta investigación, el objetivo de la evaluación es conocer en qué medida el desempeño de los funcionarios cubre con las expectativas de los ciudadanos en cuestiones relativas con la atención a la ciudadanía, habilidad para trabajar en equipo y capacidad para solucionar problemas sociales. Realizar el control, medición y evaluación permite detectar

insuficiencias en los sistemas administrativos, procesos y medir el desempeño para efectuar cambios.

La mejora continua se establece en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) como un derecho de los ciudadanos/clientes a una gestión pública de calidad. Por su parte, en los planes de desarrollo del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán se observa que el gobierno busca consolidar mecanismos que permitan ejercer el derecho del ciudadano a participar en los procesos de evaluación y mejora del servicio público tomando en cuenta la opinión de la ciudadanía, como se aprecia en la siguiente gráfica.

**GRÁFICA 6. OPINIÓN CIUDADANA**



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

La encuesta aplicada para esta investigación a los usuarios de la DGSP, mostró que 31 personas del número total de encuestados alguna vez han dado su opinión sobre el servicio, a través de una encuesta. Ochenta y cinco de los encuestados(as) aseguran que nunca le solicitaron su opinión y 51 de los encuestados no recuerda si ha sido encuestado por parte del Ayuntamiento. La encuesta permitió identificar una falta de credibilidad en la administración pública municipal. Cincuenta y nueve de los encuestados no creen que sus opiniones sean tomadas en cuenta debido a la visión que tienen del Estado, los políticos y de la administración pública municipal. Los ciudadanos perciben que los funcionarios no poseen conocimiento del área administrativa a su cargo, que se encuentran en el

puesto por designación y no por elección popular, además, que la administración municipal no cuenta con perfiles para los puestos y eso permite el ingreso de personal sin preparación.

La administración pública es considerada por los ciudadanos como arcaica e identifican una falta de liderazgo por parte de las autoridades municipales para atender las demandas sociales. Es importante que las quejas y sugerencias de los ciudadanos/clientes sean tomadas en cuenta por el gobierno municipal y en particular en la DGSP de Chimalhuacán, como un elemento estratégico para el servicio, y así cumplir con dos de los principios esenciales de la gestión de calidad, el enfoque al cliente y evaluación permanente y mejora continua. En el sistema de quejas y sugerencias, la recolección y análisis de la información generan un proceso retrospectivo que se retroalimenta con la visión ciudadana donde el aprendizaje y la innovación son determinantes para la mejora de los procesos. Sin embargo, existen dependencias de la administración pública en Chimalhuacán que no cuentan con este proceso, como se observa a continuación:

No hay alguna forma de quejas, donde puedan hacer observaciones de nuestro trabajo, no lo hay como tal. Simplemente por ejemplo, si te mandan hacer reparaciones y no quedan bien, está la opción que ellos a reportar, dan sus observaciones de cómo fue la atención que tuvo con el personal de campo, buena o mala. En caso de que sea mala, no hay ningún problema, se agenda las reparaciones. A veces no quedan por muchos motivos, propios del departamento o ya sean externos (Martínez, 2014, Trabajo de campo).

Durante las entrevistas se evidenció la falta de mecanismos en la DGSP para escuchar quejas, propuestas y sugerencias de la ciudadanía que es vital para identificar desperfectos e implementar acciones correctivas y preventivas. Es importante que la dirección normalice un sistema de atención a quejas y sugerencias y así obtener una visión ciudadana de la situación de los procesos para su mejora. Durante el trabajo de campo se identificó que los funcionarios de la DGSP poseen propuestas para la mejora continua, como se presenta a continuación:

Más recolectores para dar mejor atención (...) abrir un centro de transferencias. Los centros de transferencias son los lugares donde llegan los recolectores y hay unas bandas donde se van separando

el cartón, las láminas, fierro, papel, plásticos y se retiran lo que no sirve, se deposita al relleno sanitario lo que ya no sirve. Y se evitaría un gasto para los vehículos porque están muy lejos los rellenos sanitarios hasta escalerillas, se hace una hora de ida y una de vuelta. Como el relleno sanitario está muy lejos, mi propuesta sería que se abrierán dos centros de transferencias donde se realice la separación de los residuos sólidos en orgánica e inorgánica y reciclable (Hernández, 2014, Trabajo de campo).

La mejora en los procesos y servicios que brindan a la ciudadanía la DGSP no sólo debe considerar las sugerencias e iniciativas de la ciudadanía, también, debe considerar las propuestas de los funcionarios públicos, como mencionó Weber (1998) y Lerner (*et.al*, 2012) las burocracias (funcionarios) poseen el conocimiento y la experiencia para operar el gobierno, en la rutina aportan elementos de racionalidad, experiencias y metodologías para hacer que la administración pública genere resultados. En términos postburocráticos, los gerentes conocen el funcionamiento administrativo e identifican las problemáticas que limitan su actuar al interior de la organización, lo que facilitará el proceso de evaluación, revisión y mejora continua. Esto permite promover la mejora en la gestión desde una visión interna como externa.

### **3.2 Eficiencia y eficacia**

Este principio es retomado en la administración 2013-2015 y busca hacer de la eficiencia uno de los valores de la gestión pública municipal, haciendo énfasis en que “toda acción cumplirá con los objetivos planteados y responsabilidad con la gente del municipio para enfrentar demandas, necesidades y acciones de impulso al desarrollo” (Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015:12).

En la entrevista realizada a los funcionarios públicos de la DGSP se indica que el principio de eficiencia en la gestión pública ha sido limitado en cuanto a los recursos financieros, materiales y humanos para el cumplimiento de las actividades administrativas de la dirección. La actual administración pretende cumplir las metas y objetivos planeados optimizando todos los recursos disponibles. Empero, la DGSP brinda servicio a todo el municipio, eso implica una inversión considerable

para el mantenimiento de las unidades móviles, compra de materiales y la adquisición de un nuevo equipo de trabajo porque el existente es insuficiente y obsoleto. A continuación uno de los testimonios muestra lo que se acaba de exponer:

No se puede contratar más gente por economía y tiene cubierta toda la nómina, (al solicitar los recursos, la respuesta que nos dan es) “no puedo” y es más dinero (...) este presidente nos ha limitado un poquito más (...) pero se han (visto) cambios del presidente anterior al actual, han estado fluyendo un poco más los servicios de vehículos, la herramienta ha disminuido se ha frenado un poco, pero tenemos (los) mismos (recursos humanos, físicos y materiales) que hace 2 años (...) se quisiera tener mayores recursos para cubrir al 100% la cobertura del servicio público. Con lo que se tiene no se logra cubrir el 100%, porque nos falta herramienta y personal. Si el Ayuntamiento nos dotara con más herramientas y aceptara contratar más personal los trabajos serían más óptimos (Álvarez, 2014, Trabajo de campo).

La DGSP debe contar con la infraestructura y los recursos humanos necesarios para atender las necesidades de la ciudadanía tales como alumbrado, limpia, recolección, traslado de residuos sólidos y panteones. La dirección cuenta con 17 recolectores grandes con capacidad de 7 toneladas, 15 camionetas con capacidad de 3 ½ toneladas, 3 camiones de volteo y 1 máquina bocat, 2 cuadrillas de limpieza con 14 personas cada una, siendo un total de 28 para el retiro y limpieza en delegaciones, traslado de escombros, cascajo, tierra y basura voluminosa, 1 cuadrilla con 14 personas que se encargan de la limpieza del Jardín Municipal, así como las calles aledañas al palacio municipal y 41 tamberos que realizan el barrido manual en las principales avenidas del municipio (H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, 2014).

La infraestructura y los recursos humanos con lo que cuenta la DGSP es insuficiente para brindar el servicio en todo el municipio. A pesar de ello, en las entrevistas realizadas a los jefes de departamento de la DGSP se puede apreciar que la dirección a pesar de tener carencias, ha cumplido eficazmente y eficientemente las necesidades sociales. El valor de la eficiencia que se pretende llevar a cabo para el trienio 2013-2015, se centra en acotar aún más los recursos de la dirección, esto generará atrasos en las actividades y a corto plazo el trabajo se incrementa. Una acción tardía en el caso de las labores de recolección de basura puede generar focos de infección sanitaria debido a una falta de cultura de limpieza

por parte de los ciudadanos y una intervención limitada y una epidemia como resultado de no utilizar eficientemente los recursos.

La carencia de infraestructura en la DGSP ocasionará que no se cumpla con el principio de eficacia; es decir, de cumplir las metas y objetivos. La administración pública municipal pretende desarrollar este principio a través del “equilibrio racional entre los medios disponibles y los fines perseguidos, a fin de alcanzar la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros” (Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009). En la entrevista realizada a los jefes de departamento de DGSP se conoce para cumplir con este principio los departamentos que integran esta dirección presentan un plan de trabajo, el cual es solicitado por el Ayuntamiento a través de la Dirección General de Planeación. Ésta solicita a todas las direcciones que conforman la administración pública municipal una proyección de las metas y objetivos que se cubrirán a corto, mediano y largo plazo.

Como se indica en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán en su artículo 25, fracción VIII, es responsabilidad de los directores de cada una de las áreas administrativas “Integrar y reportar al C. Presidente Municipal y al H. Ayuntamiento, con la periodicidad que éstos determinen, el informe del comportamiento de los principales indicadores definidos en el Plan de Desarrollo Municipal, así como el avance programático y presupuestal de las metas contenidas en el programa anual” (2010:29). A continuación se muestra cómo se proyectan las metas y objetivos en la DGSP.

Todo se tiene proyectado y tratando de darle una respuesta lo más pronto posible digamos ya sean proyectos que lleven a cabo dentro del departamento (...) todas las peticiones que se reciben de parte de la ciudadanía (...) estamos hablando que se hace una proyección se ve con que material se cuenta y a partir de ahí, se da seguimiento a todo determinado tipo de trabajo (...) el Ayuntamiento también nos solicita cada determinado tiempo una serie de trabajos que se va a realizar que necesitamos para llevar a cabo y cuál es el avance que se tiene (Carbajal, 2014, Trabajo de campo).

La observancia de este principio corresponde a la Dirección General de Planeación que contribuye a la consolidación de una administración democrática que vigila el cumplimiento de las acciones y programas de gobierno. A través de

esta dirección, las dependencias de la administración pública municipal están obligadas a rendir informes sobre el grado de avances de sus metas y su cumplimiento en congruencia con lo establecido en el plan de desarrollo estatal y nacional. Los documentos enviados a esta dirección son examinados y evaluados para verificar la consecución de los objetivos de gobierno hacia la eficiencia, eficacia y efectividad en la función pública.

En suma, la eficiencia alude a la consecución de metas y objetivos orientados a la satisfacción de la ciudadanía, mientras que la eficacia implica optimizar los resultados con relación a los recursos disponibles. En la DGSP la prestación del servicio es eficiente, los funcionarios buscan cumplir con su labor y atender las solicitudes de trámite lo más pronto posible pese a la situación de escasez de maquinaria y personal. En la Dirección se ha privilegiado más el principio de eficiencia, el cual se ha implantado como un valor en la gestión municipal. Sin embargo, la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros se ajusta a intereses particulares en vez de considerar las insuficiencias de esta dirección. La situación actual de recursos e infraestructura de la DGSP impacta en la cobertura del servicio público e imposibilita a la dirección satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos/clientes.

La profesionalización de los servidores públicos es un factor que permite generar los resultados que la población espera. La profesionalización y certificación de las funciones de los gobiernos locales corresponde a una labor de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de México, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, (IAPEM), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), el Colegio Mexiquense y el Instituto Hacendario del Estado de México, que han sumado esfuerzos para implementar programas de capacitación a los servidores públicos en el Estado de México (Programa de capacitación para servidores públicos municipales 2012).

En el Ayuntamiento de Chimalhuacán, a través de los departamentos de Recursos Humanos y de Capacitación en coordinación con el IAPEM, realizan

actividades orientadas a la mejora del servicio (Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por capacitar a los funcionarios, en Chimalhuacán, aún imperan ciertas prácticas que imposibilitan la profesionalización como lo demuestra un estudio realizado en 2010 por el Poder Legislativo del Estado de México sobre el análisis de las plantillas del personal en las administraciones públicas del Estado de México. El estudio indica que la plantilla total de personal que había era de 2,175, de los cuales 452 servidores públicos estaban sindicalizados y 1,723 servidores eran de confianza. En cuanto al nivel de estudios mostró que no contaban con estudio 55 personas, con primaria 452; secundaria 1,110; estudios técnicos 94; bachillerato 226; con licenciatura 193 y con postgrado 45.

En cuanto a la política y organización de los recursos humanos, el estudio mostró que los procedimientos de reclutamiento y selección del personal en Chimalhuacán se dan cada trienio, durante el cambio de administración, y no se cuenta con perfiles, procedimiento ni lineamientos para el ingreso de los servidores públicos que laboran en este Ayuntamiento. Estos datos se corroboran con tres fuentes, el estudio que realiza el Poder Legislativo del Estado de México sobre el análisis de las plantillas del personal en las administraciones públicas del Estado de México (2010), una revisión al marco normativo del municipio y las entrevistas realizadas a informantes clave.

En esta investigación se entiende por perfil los rasgos que las personas deben de cubrir para un trabajo, el grado de estudio, la formación profesional, experiencia y las habilidades intelectuales. Durante la realización de las entrevistas a los funcionarios públicos de la DGSP del Ayuntamiento de Chimalhuacán para este trabajo se identificó cuál es el proceso de ingreso del personal y su relación con el perfil, las organizaciones políticas que coexisten en el municipio, el partido político en el gobierno y la administración de tipo centralista, como se observa continuación:

No cuento con ninguna carrera profesional pero tengo dos carreras técnicas comerciales (...) lo que pasa es, que esto es cuestión política. Cuanta fuerza tienes, todos los que aquí tienen algún puesto están aquí

de base política. Aquí no sé si más adelante, si puede haber el que diga tú vas a tal área porque eres licenciada o eres quien sabe y tú tienes profesión. Bueno hasta ahorita, aquí todo es política (...) Cuando yo llegue, pues sí a un principio te explican, te dan más o menos de que es el área o una capacitación, porque también hay capacitaciones por parte de los directores y jefes de área (...) más que nada sobre el trato con la ciudadanía, de cómo hay que tratar al ciudadano, nada más (...) siendo sincera, solo he ido como a dos cursos (Dávila, Trabajo de campo, 2014).

Nosotros pertenecemos a una organización, yo por ejemplo pertenezco a la organización de alianza de mercados todo salimos de mercados. Todos los que estamos en esta área pertenecemos a esta organización. Tenemos a un diputado que es nuestro jefe y él es la cabeza de nuestra organización, yo soy el secretario general de la estructura de la organización. Todas las organizaciones pertenecen al Ayuntamiento. Todos somos comerciantes. Todos los que estamos en alianza se mercados salimos de mercado, yo por ejemplo tengo un local y el diputado también tiene un local en el mercado. Todos somos comerciantes, pero nos invitaron a participar en la política, empezamos a trabajar en la comunidad tenemos cinco seccionales: Barrió Mineros, Pescadores, parque fundidores, parque ojalateros y toda esa gente trabaja con nosotros, con la organización. La organización a la que yo pertenezco es la segunda más fuerte, la primera es Antorcha y luego estamos nosotros. No sé, si ha escuchado hablar de Narciso Hinojosa, él es el diputado local y él es el jefe de nosotros. Todas las organizaciones pertenecen al Proyecto Nuevo Chimalhuacán que son priistas y quien encabeza el proyecto es el Biólogo Jesús Tolentino (Hernández, Trabajo de campo, 2014).

El perfil de los funcionarios públicos que laboran en la DGSP distorsiona lo que se ha categorizado como perfil. Como puede verse, los funcionarios que laboran en esta dirección son personas que tienen un vínculo con una organización política ligada con el partido político en el gobierno o en su caso, están afiliados al partido político del PRI o se encuentran en una de las 99 organizaciones que comprende el Proyecto Nuevo Chimalhuacán. Las organizaciones que más presencia tienen en el municipio como se mostró en el capítulo dos de este trabajo, de donde además provienen los funcionarios de esta Dirección son las organizaciones de Antorcha Campesina y Alianza de Mercados. Esto ocasiona un desplazamiento del nivel académico, la experiencia y las habilidades que las personas deben tener para el cargo y que son indispensables para desempeñar con eficiencia y eficacia las funciones de la Dirección.

Los gobiernos del 2009 a 2013 se han propuesto fortalecer los programas de profesionalización de los servidores públicos. Durante las entrevistas los funcionarios manifestaron que se han impartido cursos, a través del Departamento de Capacitación del Ayuntamiento para mejorar el desempeño, en el mejor de los casos los funcionarios asisten a las capacitaciones aunque no necesariamente con

una actitud de conocimiento, sino como parte de sus responsabilidades administrativas o deciden no asistir.

A partir de esta revisión al principio de eficacia y eficiencia, la relación que se encuentra entre el perfil de los funcionarios públicos, los intereses partidistas y la administración de tipo centralista son algunos de los factores que obstaculizan el desempeño de los funcionarios públicos en esta dirección. Hay ausencia de perfiles, así como de los lineamientos y procedimientos de selección del personal en el Ayuntamiento. Esto permite un control de la Organización de Mercados y del Movimiento Antorcha Campesina sobre la contratación del personal para cumplir con sus intereses partidistas, solicitándoles actividades que están fuera de sus responsabilidades administrativas, identificándose durante el trabajo de campo, asistir a marchas y eventos en apoyo a los candidatos del partido, que está en el gobierno.

La administración de tipo centralista se percibe una vez que el candidato priista gana la elección al reafirmar su compromiso pero no con la ciudadanía, sino con el partido de continuar con el Proyecto Nuevo Chimalhuacán y brindar apoyo a sus organizaciones que han tenido una relevancia fundamental en el control político del municipio. Existe una decisión centralizada en cuanto a la política que debe seguir el gobierno, así como de la selección del personal de la estructura orgánica, también de las acciones a realizar y a qué sector se beneficiará.

### **3.3. Ética pública y legalidad**

Para consolidar una gestión pública de calidad es necesario que se observe en la conducta de los funcionarios públicos valores éticos que orienten sus actuaciones: honradez, buena fe, confianza, solidaridad, corresponsabilidad social, transparencia, dedicación al trabajo, respeto hacia las personas, escrupulosidad en el manejo de los recursos y preeminencia del valor público sobre el privado (CLAD, 2008:10). La ética pública es de vital importancia para promover el ejercicio de una función pública con apego a los códigos de ética y consolidar una administración

eficiente. Para la prestación del servicio, toda organización requiere que sus valores éticos y los procesos se establezcan en un marco legal, el cual brinda certidumbre a la realización de las actividades de la organización.

En el caso de la DGSP de Chimalhuacán, el valor ético que orienta el servicio público es la corresponsabilidad social, como lo demuestra la encuesta aplicada para esta investigación a los ciudadanos de la DGSP, 99 de los encuestados considera que los servidores públicos cumplen con su trabajo, además, indican que han recibido un trato respetuoso por parte de los servidores públicos de ésta dirección y 68 ciudadanos expresaron que los servidores públicos no cumplen con el trabajo, como se muestra en la siguiente gráfica.

**GRÁFICA 7. PERCEPCIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA DE LOS FUNCIONARIOS DE LA DGSP**



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

La encuesta aplicada para esta investigación, permitió conocer la percepción ciudadana del servicio público. Los ciudadanos/clientes manifestaron las razones por las que consideran que los funcionarios no cumplen con su trabajo, lo que conlleva a la insatisfacción del servicio. Los ciudadanos indican que la información que les brindan los funcionarios de la DGSP no es la apropiada y el ciudadano presenta dificultades para realizar su trámite, además, el funcionario tarda mucho en atender su solicitud y al hacerlo demuestra mala disposición.

De las 167 encuesta aplicadas para esta investigación, 68 de los encuestados perciben que los funcionarios de la DGSP no están capacitados e informados de los trámites, también, observan que los funcionarios no llevan un registro apropiado de las solicitudes, lo que ocasiona un retraso en la atención a su solicitud, con este comportamiento los ciudadanos sienten que se omiten sus necesidades, de igual manera, identifican que los funcionarios no dan seguimiento a las solicitudes y en alguna ocasión les han solicitado mordida<sup>17</sup> para agilizar su trámite, además, la mala disposición los funcionarios hace que los ciudadanos piensen que no tienen ética de servicio público y que sólo se les atiende por obligación y no por vocación.

Es responsabilidad de la DGSP contemplar que este tipo de conductas sean sancionadas y reconocer las buenas acciones. Es fundamental establecer en el marco normativo las atribuciones y obligaciones de los miembros al interior de la estructura de gobierno y concretar las normas que habrán de regir el comportamiento de los funcionarios, los ciudadanos y los mecanismos bajo los cuales se relacionarán los actores políticos, así como, establecer las normas de actuación para la administración pública municipal (INAFED, s/f: 4).

Desde el enfoque teórico que se empleó en esta investigación el objetivo de la facultad reglamentaría es garantizar la puesta en marcha de los principios de gestión de calidad, en cuanto a la especificación de las funciones, trámites y procedimientos, así como la mejora del servicio público. Las leyes estructuran y ordenan las prácticas de los agentes (funcionarios) y sin ella no existe incertidumbre en los procesos.

El Consejo Consultivo del CLAD (2008:9) en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública advierte que la gestión pública se somete al Estado de Derecho a partir del principio de legalidad, el cual contribuye a la calidad de la gestión, por la formalización de las acciones y procesos e instrumentos de la calidad

---

<sup>17</sup> La Real Academia Española define este término como el dinero obtenido de un particular, por un funcionario o empleado, con abuso de las atribuciones de su cargo.

atribuidas a cada uno de las unidades administrativas que conforman la administración pública municipal, a través de normas que regulen su cumplimiento.

El principio de legalidad se encuentra presente en el PDM de Chimalhuacán 2003-2006 en el apartado cinco del desarrollo de la función pública. El cual tenía como objetivo examinar las funciones y resultados de las unidades administrativas, establecer mecanismos de participación para los sectores social y privado, de igual manera, evaluar las acciones públicas y reagrupar las unidades por integración de áreas hacia una mayor flexibilidad para elevar su eficiencia y eficiencia. Derivado de que en el año 2000 la estructura orgánica presentaba severas deficiencias, la estrategia planteada por el gobierno municipal para corregir esta problemática fue impulsar una actualización integral del marco normativo vigente (2003:190).

El proceso quedó inconcluso y fue retomado en junio de 2013, cuando el gobierno municipal aprobó el reglamento para la mejora regulatoria de Chimalhuacán. La estricta aplicación de la mejora regulatoria tiene como propósito la actualización y en su caso, la elaboración de los manuales de procedimientos y reglamentos internos de las dependencias de la administración municipal para modernizar los sistemas de gestión. Las disposiciones que enuncia el reglamento de mejora regulatoria del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán en cuanto a la simplificación de trámites y la reducción de tiempos de espera han sido adoptadas por la DGSP, como se muestra a continuación:

De un tiempo estimado de 48 horas se pasa a 36 debido a un programa nuevo que entró en vigor que se llama mejora regulatoria, que tenemos que hacer menos tramites y dar un servicio más óptimo bueno del trabajo que estamos realizando estamos hablando que sería de 1 a 2 días o 1 día medio pero como manejos los tres turno pues a veces se anda realizando el mismo día el trabajo (...) la dirección maneja tres turnos, el primero es de 9am a 3pm, de 3pm a 9 pm y de 9 pm a 3am. De nuevo se inicia a las nueve de la mañana y a veces se realiza el trabajo el mismo día (Carbajal, 2014, Trabajo de campo).

Estas acciones pretenden facilitar al ciudadano/cliente la realización de sus trámites agilizando el servicio público. Una desventaja que se identificó es que los integrantes del comité de mejora regulatoria no han elaborado el proyecto del

manual general de procedimientos ni el reglamento interno de la DGSP, atribución que le confiere este reglamento. Durante la fase documental para esta investigación se conoció la falta del manual de procedimientos y reglamentos internos de la DGSP a través de una revisión al sitio de internet del gobierno de Chimalhuacán y una consulta a los documentos oficiales contenidos en el archivo municipal.

Estos datos tienen relación con lo que plantea Gulick (1993), no existe una única manera de coordinar el trabajo, desde esta perspectiva, se explica que la organización de la administración pública municipal de Chimalhuacán corresponde al contexto histórico, político y cultural, que en esencia ha procurado atender las necesidades de la población. Durante las entrevistas los funcionarios corroboran la carencia del marco normativo e indican que jurídicamente la dirección y los departamentos de, alumbrado público, limpia, panteones y bacheo se apoya del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal 2010, en el caso de los departamentos de Parques y Jardines organizan su trabajo conforme al marco normativo de la Dirección de Desarrollo Urbano y del Plan de Desarrollo Urbano 2003, aplicando las disposiciones del rubro de imagen urbana, como se muestra a continuación:

No tenemos reglamento interno, estamos trabajando en ese reglamento. Solamente tenemos ahorita el de imagen urbana, estamos trabajando con el rubro de imagen urbana, casi directo no tenemos, todavía el de nosotros (...) En una plática que tuvimos con el presidente nos dijo créense sus 2 departamentos que necesitan, lo que necesiten créenlo, porque necesitan crecer como departamento. Jardín era muy pequeño, cuando nosotros llegamos era más pequeño, ahorita afortunadamente ha ido creciendo pero ya llegamos a un punto donde ya se estancó (Álvarez, 2014, Trabajo de campo).

La DGSP al regirse por planes y reglamentos obsoletos deja que su organización funcione por el predominio de una idea. De acuerdo con Gulick (1993), todos los trabajadores adoptan los mismos ideales, objetivos, sumando sus voluntades, habilidades y entusiasmo para lograr las metas de la Dirección. Se vuelve necesaria la elaboración del manual general de procedimientos de esta dirección donde se establezca la misión, visión, la definición de las responsabilidades de los funcionarios, también, los diagramas o mapas de procesos donde se identifiquen los procesos claves, operativos y estratégicos como lo

establece el CLAD (2008:20), así como los trámites y requisitos por cada departamento con la finalidad de dar certeza a la prestación del servicio.

A partir de esta revisión al principio de ética pública y legalidad, se tiene que la carencia en la reglamentación como el manual general de procedimientos y el reglamento interno de la DGSP se entrelaza con la carente organización de las unidades administrativas que se enunció en la hipótesis de este trabajo como un factor que incide en el desempeño de los servidores públicos. La carencia de las unidades administrativas se refleja en la estructura orgánica de la DGSP, con base en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal 2010 y las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, el departamento que mayor estructura posee es de alumbrado público, en comparación con los departamentos de panteones y de parques y jardines que tienen una oficina de proyectos con relación al ámbito de sus funciones.

Esto pone en desventaja a las direcciones de limpia y de bacheo y balizamiento, las cuales no poseen departamentos auxiliares, debido a que no se cuenta con instrumentos normativos en la DGSP que permitan definir la estructura, funciones y responsabilidades administrativas de cada una de las direcciones que integran esta Dirección, así como, normar la acción de los agentes (servidores públicos) con los ciudadanos para dar certeza al servicio público y cumplir con los requerimientos sociales.

### **3.4 Servicio Público, transparencia y participación ciudadana**

El principio de servicio público se orienta hacia la creación de valor público para asegurar la consecución de los objetivos y metas de gobierno. El gobierno de Chimalhuacán, para cumplir con este principio, se ha propuesto mejorar la atención de los servidores públicos hacia los ciudadanos, así como dar continuidad a las aspiraciones del Proyecto del Nuevo Chimalhuacán para satisfacer las necesidades sociales, elevar la calidad del servicio, ampliar la participación de la sociedad y generar confianza en el gobierno municipal (PDM, 2013-2015:11-16).

El gobierno de Chimalhuacán, con estas acciones, pretende generar valor público al satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos y promover una administración pública local innovadora y más cercana a la población, así como atender la creciente demanda de la población para la construcción de infraestructura y equipamiento urbano. Sumada a esa solicitud el proyecto del nuevo Chimalhuacán planeó las acciones conducentes a mediano y largo plazo que buscaban solucionar los problemas que aquejaban a los ciudadanos, como se observa a continuación:

Anteriormente en el Ayuntamiento estaban otras personas y no hacían nada, no había calles pavimentadas o eran muy pocas, se contaba con 2% y en el 2000 para acá entraron nuevas personas, con nuevas ideas, se forma el Proyecto Nuevo Chimalhuacán donde están unidas las 100 organizaciones que hay en Chimalhuacán. Se iniciaron las pavimentaciones, empezando con las avenidas principales, metiendo agua potable y drenaje donde no lo había, a través de marchas de petición ante el gobierno estatal y el gobierno federal y así se avanzó bastante. No había servicios, no había pavimentación, ni electrificación. En muchas colonias, a través del proyecto se realizaron gestiones de alumbrado y de pavimentaciones, también, tenemos casi ochocientas escuelas y son ocho a nivel profesional, universidades como la UAEM, el Tecnológico de Estudios Superiores, preparatorias, áreas verdades que no existían, una biblioteca muy grande y muy buenas avenidas (Hernández, 2014, Trabajo de campo).

El proyecto del Nuevo Chimalhuacán impulsó el desarrollo del municipio atendiendo las demandas y necesidades de los ciudadanos, también, promovió una administración pública que se caracterizara por su eficiencia, eficacia, legalidad y transparencia en el manejo de los recursos, con rendición de cuentas e inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos, a través de mecanismos que faciliten las relaciones entre los ciudadanos y los servidores públicos, así como fomentar la organización social como acción de gobierno para promover la participación de la sociedad (PDM, 2000-2003; PDM, 2013-2015).

En Chimalhuacán, la propuesta de hacer accesible a la ciudadanía el derecho a la transparencia, el acceso a la información y por ende, la rendición de cuentas se ha consolidado a través de la creación de la Unidad de Información de la Dirección General de Planeación. La unidad es el área responsable de recibir las solicitudes ciudadanas de información relativa al desempeño gubernamental y verificar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del

Estado de México y Municipios. Desde la aprobación de esta ley en 2005, Chimalhuacán se caracterizó por estar entre los 28 de los 125 Ayuntamientos del Estado de México en transparentar sus acciones (Fernández, 2006).

El gobierno de Chimalhuacán busca cumplir la Ley de Transparencia mediante la Unidad y el Comité de información que están a cargo de la Dirección General de Planeación. La primera se encarga de recibir las solicitudes de información de la ciudadanía respecto al uso y manejo de los recursos públicos municipales, se encarga de hacer valer el derecho de los ciudadanos al acceso de la información cumpliendo las dispersiones del catálogo de la información pública municipal clasificada y reservada derivada de la Ley de Transparencia. El segundo, se encarga de dar seguimiento y responder las solicitudes ciudadanas o en su casa las que emita el Instituto de Acceso a la Información del Estado de México (INFOMEX) y el Sistema de Acceso a la información del Estado de México (SAIMEX) (H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, 2013-2015).

Esta investigación ha detectado que la Unidad de información presenta limitaciones en el acceso a la información, además, existe un desconocimiento de las funciones y acciones de la unidad por parte de los ciudadanos. Lo que exige un manejo diferente de la administración pública local que permita potencializar sus atribuciones y haga efectivo a los ciudadanos el ejercicio de su derecho al acceso de la información de los documentos que obran en el archivo del gobierno, así como de estar informado del grado de avance de su trámite, como se observa a continuación:

La mayoría de las peticiones un 80% viene del ciudadano, aquí directamente a la oficina y deja su oficio de petición, dejándonos exactamente el dato de que es lo que está solicitando, barrio un número de teléfono donde nos podamos comunicar y hacerle saber que quedo concluido su trabajo y el otro 20% es por medio de los oficios que nos bajan oficialía de partes (...) nos mandan una notificación agregada al oficio que les hizo llegar la gente y ellos no lo van bajando normalmente cada tercer día, así es como llegan las peticiones (...) aproximadamente son 15 días en los que se está haciendo su trabajo. Depende mucho del trabajo que se tenga y sino ve respuesta en 15 días puede venir a la oficina o si ya se elaboró el trabajo e identificó que algo le hizo falta o no le pareció o hubo alguna falla venga personalmente a la oficina a reportarlo (Martínez, 2014, Trabajo de campo).

Existen dos formas en que las solicitudes de trámites (peticiones) llegan a la DGSP. El ciudadano personalmente puede presentar su petición mediante oficio que especifique el trámite y la ubicación donde se realizará el trabajo ante la Oficialía de partes que se encuentra en el interior del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán o presentar su petición directamente en la DGSP. El ciudadano/cliente puede conocer el grado de avance de su proceso, a través de asistir a la dirección, lo que evidencia la necesidad de establecer un sistema abierto en que los ciudadanos conozcan el avance de su trámite notificándoles por oficio, correo electrónico, por teléfono, vía internet, entre otros.

Desde el enfoque de estudio empleado en esta investigación, la transparencia en la gestión pública implica visibilidad en los procesos, valorar y priorizar las demandas y necesidades ciudadanas, sobre todo informar acerca de las posibilidades de solución y con ello garantizar la transparencia, lo que implica optimizar el uso de los recursos para solucionar y producir resultados que eleven la confianza de los ciudadanos (ver grafica 7). Es un derecho de los ciudadanos estar informados sobre el comportamiento del gobierno en el ejercicio de los recursos, a través de mecanismos de control y vigilancia que posibiliten la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones (Uvalle, 2008), lo que conlleva a que los funcionarios mantengan informada a la ciudadanía sobre el uso de los recursos públicos, así como el avance de los trámites (ver grafica 8).

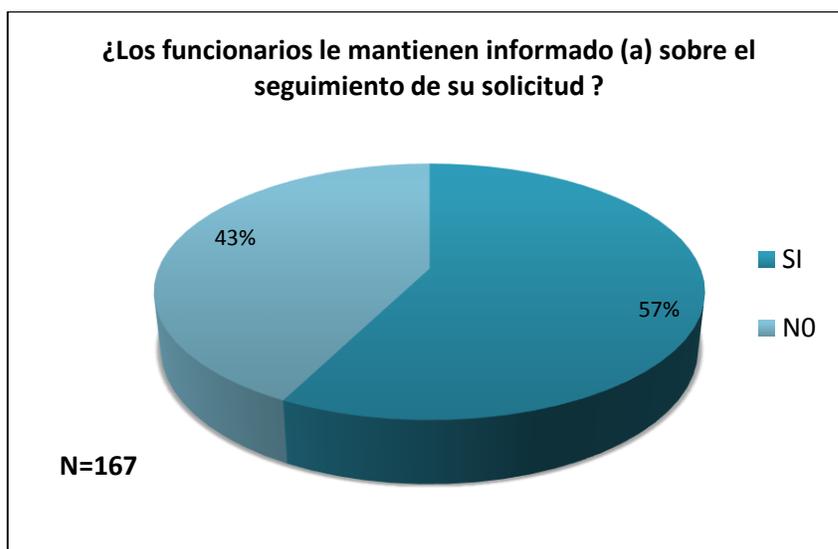
### GRÁFICA 8. NIVEL DE CONFIANZA CIUDADANA DE LA DGSP



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

La encuesta aplicada para esta investigación mostró que 60 de las personas encuestadas no tienen confianza en que los funcionarios públicos de la DGSP atiendan sus solicitudes, mientras que 107 de las personas encuestadas confían que su trámite será atendido satisfactoriamente. Es impresionante que el nivel de confianza se mantenga alto, especialmente cuando la Dirección carece de la infraestructura necesaria para realizar sus labores como se evidenció en el principio de eficiencia y eficacia. En este caso, el ciudadano desconoce el nivel de equipamiento de la Dirección pero tiene la certeza que su solicitud será atendida porque recibió información del avance de su trámite, como puede verse en la siguiente gráfica.

### GRÁFICA 9. TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS DE LA DGSP DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

La gráfica muestra que 96 de los ciudadanos/clientes de la DGSP han recibido informes por parte de los funcionarios públicos de esta Dirección sobre el seguimiento de su solicitud, mientras 71 de los encuestados desconocen del avance de su trámite.

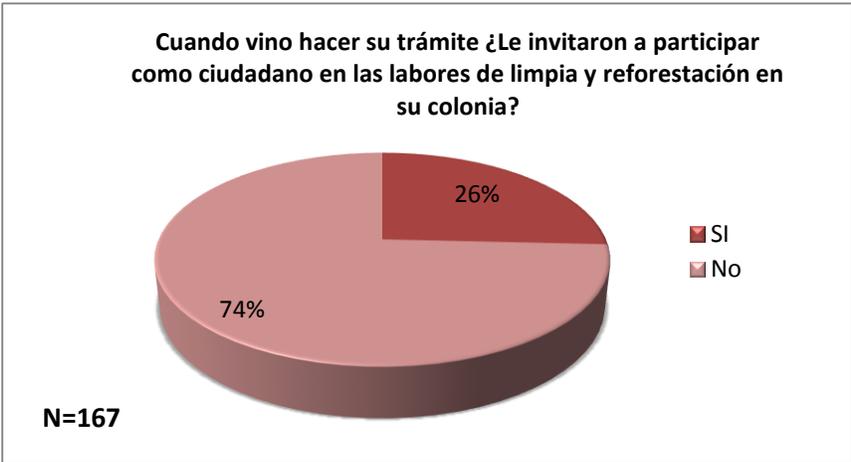
El principio de servicio público, transparencia y participación ciudadana ha sido evaluado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) con la finalidad de optimizar el control interno y formular recomendaciones para mejorar la transparencia en la función pública. Se evaluó a siete de las dependencias del gobierno de Chimalhuacán, entre ellas, la Dirección General de Servicios Públicos, Contraloría, y Tesorería. La evaluación fue mediante un cuestionario y las preguntas estaban orientadas a la aplicación de recursos públicos, transparencia de la información, cumplimiento del marco legal, calidad de servicios y logro de objetivos en planes y programas internos. Al examinar los resultados el OSFEM reconoció a Chimalhuacán entre los 34 municipios del Estado de México de 2013, con mejor recaudación (H. Ayuntamiento Constitucional de Chimalhuacán 2013-2015).

En lo que se refiere a la participación ciudadana, el gobierno de Chimalhuacán promueve mecanismos de participación, a través de comités consultivos, grupos de trabajo y foros, es una participación de tipo institucionalizada como lo denomina Ziccardi (1998) para incentivar la participación ciudadana en la mejora de la gestión. En el caso de la DGSP se convoca a los ciudadanos a involucrarse en las labores de campo, como se observa a continuación:

Se invita a la ciudadanía por medio de volantes, trípticos por televisión a que barran sus calles y a no tirar basura por medio del Departamento de Comunicación Social. Mucha gente al ver que acuden las jornadas de limpieza del Ayuntamiento, ya no barren o cuando van por la calle tiran basura y esto puede ocasionar que se tapen las coladeras, que se dañe el drenaje y aumentan los trabajos (...) hay mucha gente consiente que sale de sus casas ayudarnos por ejemplo, cuando hay un incendio y se necesita de nuestro apoyo vamos ayudar con una maquina o un volteo y la gente nos apoya también (Hernández, 2014, Trabajo de campo).

En la entrevista realizada al director de la DGSP se asegura que se invita a participar a los ciudadanos en las labores de la dirección mediante el departamento de comunicación social y el problema que se detectó fue la apatía de los ciudadanos por mantener limpia su colonia. Sin embargo, en la encuesta aplicada a los ciudadanos/clientes de la DGSP, muestra que 43 de los encuestados alguna vez han recibido la invitación de participar en las labores de limpia y reforestación en su colonia y colaboró, mientras que 124 dijo que no se solicitó su participación (ver gráfica 10).

**GRÁFICA 10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ACTIVIDADES DE LA DGSP**



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

El porcentaje de participación ciudadana es bajo. Las entrevistas y las encuestas han ayudado a identificar dos factores de la baja participación. El primero, el ciudadano considera que es responsabilidad del servidor público y además le es retribuido, lo que alimenta su apatía, de igual manera los funcionarios de la DGSP no invitan al ciudadano/clienta a participar en las labores en el momento que éstos presentan su solicitud. El segundo factor, corresponde a la tipología del nivel de riesgo de las actividades y a la forma en que se organiza a los trabajadores para atender las solicitudes, como se muestra a continuación:

Se forman brigadas de limpieza, por ejemplo en la Dirección de Limpia hay tres brigadas de limpieza. Éstas se encargan de hacer la limpieza en avenidas y escuelas, atiende las peticiones de las escuelas, las peticiones de la ciudadanía donde se solicita el barrido de una calle o avenida. Se cuenta con 44 personas que se encargan de barrer las avenidas principales de Chimalhuacán y se invita la ciudadanía a que barran su calle (Hernández, 2014, Trabajo de campo).

Las brigadas se integran por 45 personas. Tres brigadas de 15 personas (...) se tiran 20 toneladas de asfalto con un grupo de 18 personas todos hombres debido a que se trabaja con mateales calientes. La Dirección se enfoca a las peticiones que llegan a la oficina y las que envían de Oficialía de Partes. Se contestan conforme van entrando, casi siempre se responde a los 15 días, después de haber concluido los trabajos (Martínez, 2014, Trabajo de campo).

Los empleados de la DGSP se organizan en brigadas de trabajo mixtas, éstas se integran de 7 a 15 personas y dependiendo de las actividades a desarrollar, por ejemplo jornada de limpieza en escuelas o avenidas, se involucra a la ciudadanía y en las actividades relacionadas con la organización vecinal para la pavimentación de las colonias y se denominan actividades de bajo riesgo derrumbe de árboles y recolección de cascajo son actividades de riesgo medio y la reparación de luminarias y asfalto corresponde a un nivel de riesgo alto.

En suma, el principio de servicio público, transparencia y participación ciudadana se orienta a crear valor público. Los funcionarios de la DGSP no crean este valor, existen ciudadanos que desconocen el avance de su trámite e indican que la información que se les brinda no es la adecuada, además, no se les invita a participar en las labores, lo que genera que los ciudadanos sientan antipatía por el servicio. Al conocer las demandas de la ciudadanía, el gobierno debe dar respuestas idóneas y satisfactorias; por esta razón se requiere que los servidores

públicos establezcan una relación de colaboración y cooperación con otras dependencias del gobierno local y con los ciudadanos para ofrecer el servicio como se desarrolla en el siguiente apartado.

### **3.5 Coordinación y cooperación**

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), indica que un buen gobierno establece relaciones de colaboración y cooperación con otras dependencias del gobierno con el propósito que los ciudadanos accedan al servicio. Las relaciones interadministrativas buscan intercambiar las mejores prácticas y generar aprendizaje.

Las actividades en la gestión pública pueden ser coordinadas para que funcionen bajo cierto orden o frecuencia. Bajo esta premisa Gulick (1993) menciona que no existe una única manera de coordinar. Ésta puede darse de manera jerárquica o por el predominio de una idea. El gobierno de Chimalhuacán establece la práctica de este principio en los términos siguientes: la administración pública local fortalecerá los mecanismos de participación, concertación y coordinación ciudadana para ampliar las redes de colaboración, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, de igual forma, se someterá a un amplio análisis las acciones administrativas y se realizarán las reformas necesarias al aparato gubernamental con el propósito de convertir la estructura administrativa en un instrumento en condiciones de cumplir de manera eficaz, eficiente y coordinada con los objetivos del contexto estatal y nacional (PDM, 2000-2003; PDM, 2006-2009; PDM, 2013-2015).

De acuerdo con las entrevistas a los jefes de departamento de la DGSP, el principio de cooperación y coordinación se practica en conjunto con otras dependencias del Ayuntamiento. El área con la que más se coordinan para atender algunas problemática derivado de su actividad es el jurídico del Ayuntamiento, el cual, se integra por diferentes abogados y dependiendo el problema, el jefe de

departamento envía un abogado que esté capacitado para resolver la demanda. En el caso del departamento de panteones se coordina con dos dependencias que son el registro civil y el jurídico, para el caso de parques y jardines se coordinan con el departamento de ecología y la dirección de bacheo y balizamiento se coordina con obras públicas, como se muestra continuación:

Los vecinos solicitan (el servicio) pero luego no tienen bien la información (...) la dirección se coordina con otras áreas, por ejemplo en el [derribamiento] (sic) de árboles, la Dirección se coordina con Ecología (...) algunas gentes, luego no saca sus permisos entonces hay que decirles que hay que derribar un árbol (...) nos coordinamos con otras áreas cuando tenemos un programa. Hay un programa que se llama imagen urbana que entramos varias áreas entra alumbrado público, zoonosis, bacheo y en conjunto hacemos equipo, también, nos coordinamos con presidencia, cuando tiene inauguración el presidente nos coordinamos con la secretaria o secretaria particular (Álvarez, 2014, Trabajo de campo).

Con base en las entrevistas, el principio de coordinación y cooperación en la DGSP del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán se aplica de dos formas. En primer lugar, este principio se desarrolla de manera intergubernamental lo que permite la realización de las labores de esta dirección en conjunto con otras dependencias de la administración municipal y en segundo lugar, este principio provee el cumplimiento de programas municipales, como el programa de imagen urbana, con el cual se realizan obras de embellecimiento que son complementarias a los proyectos de rehabilitación y pavimentación de calles y avenidas principales del municipio de Chimalhuacán.

La coordinación interadministrativa resulta clave para cumplir con estas dos formas que ha llevado a cabo la DGSP en el cumplimiento de sus responsabilidades administrativas. En materia de servicios públicos, así como, en obras públicas el municipio se coordina con el gobierno federal para implantar el programa Hábitat, el cual ha permitido instalar la red hidráulica, drenaje, electrificación y alumbrado público en comunidades del municipio que carecían del servicio. También, realizó convenios con la Comisión Federal de Electricidad para mejorar la iluminación del municipio con el fin de disminuir la delincuencia y brindar seguridad a la población (H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, 2013:5).

En suma, el principio de coordinación y cooperación se orienta a conseguir el funcionamiento eficaz de la administración pública. Bajo esta premisa, el gobierno de Chimalhuacán ha instrumentado programas en coordinación con el del gobierno federal para abatir el rezago en infraestructura que se presentó en el municipio desde el año 2000, ha sido el programa más recurrente Hábitat. Esta acción ha permitido que los funcionarios de la DGSP se coordinen y colaboren con otras áreas de la administración pública municipal para el cumplimiento del programa, principalmente con la Dirección de Obras Públicas.

Sin embargo, el programa no ha llegado a la zona alta del municipio conocido como Ejidos de Santa María Chimalhuacán, lugar que carece de red hidráulica y de drenaje. Zona donde la DGSP presta los servicios de pavimentación, recolección de basura y de alumbrado público pero presenta algunas limitaciones relacionadas con el principio de eficiencia y eficacia, en cuanto a la carencia de infraestructura y equipamiento de la Dirección para ofrecer el servicio, aspecto donde la coordinación interadministrativa resulta clave para brindar estos y otros servicios, así como elevar la cobertura.

### **3.6 Enfoque basado en procesos y sistema para la gestión**

Para optimizar la eficacia de la administración pública local y aumentar la satisfacción del ciudadano la norma ISO 9004:2000 propone la adopción de un enfoque basado en procesos, el cual puede aplicarse a la DGSP de Chimalhuacán al visualizar a la Dirección como un sistema de entradas (inputs) como la solicitud de trámites y salidas (outputs) que son las decisiones de gobierno o acciones correctivas necesarias.

En el plan de desarrollo municipal 2000-2003 se plasmó este principio en los siguientes términos, la estructura administrativa, eliminación de la duplicidad de funciones, adoptó un esquema flexible y efectivo con niveles jerárquicos y tramos de control adecuados, se reasignó recursos hacia las actividades sustantivas, se

mejoró la calidad de los servicio reduciendo los tiempos de respuesta y la eliminación de requisitos, se implementó la evaluación de la administración pública por medio de indicadores de gestión y de desempeño (2000:83-91).

La inclusión de este principio en el gobierno de Chimalhuacán intentó reorganizar sus procesos de gestión evitando la duplicidad de funciones a partir de definir sistemáticamente sus actividades, como se enuncia en sus planes de desarrollo. La identificación y distribución de las actividades permitió que los funcionarios se orientaran hacia la calidad del servicio, en la DGSP, el principio enfoque basado en procesos se empleó para orientar la división del trabajo en áreas estratégicas e identificar las problemáticas y atender los requerimientos sociales. Este principio implica definir actividades para lograr resultados, de este modo se vuelve necesario capacitar al personal en cuanto a las necesidades y requerimientos de las áreas administrativas, generar compromisos al interior por parte de los funcionarios de la administración para cumplir con las metas.

Sin embargo, cuando los recursos materiales, humanos y financieros son insuficientes no se cumplen con las metas y los objetivos, lo que propicia a un atraso en los procesos. La forma en que se utilicen los recursos depende del éxito o fracaso del proceso, como se observa:

La dirección depende del recurso que se autorice y a veces no es acorde a las necesidades. El trabajo se queda pendiente por varias circunstancias, por ejemplo en las colonias ocurre un robo de cables de energía domésticas, el clave es especial para conectar las luminarias y si no se cuenta con este ya no se puede realizar el trabajo, porque no contamos con los materiales o se nos agotan muy rápidamente. La gente puede quedar inconforme y piensa que no realizamos el trabajo como debe de ser y es cuando la satisfacción disminuye o no es muy buena (Carbajal, 2014, Trabajo de campo).

Una de las desventajas que se observa es la falta de personal y de material de la DGSP para cumplir con sus labores. Esto implica que las labores vistas como procesos se retrasen cuando no se cuenta con los recursos materiales, humanos y económicos. Las labores se prolongan por tiempo indefinido y los funcionarios públicos trabajan como pueden y eso dificulta el cumplimiento de las actividades, lo

que impacta de manera significativa en la satisfacción del ciudadano/cliente en la prestación del servicio público.

El enfoque basado en procesos se entrelaza con el enfoque de sistema para la gestión, ya que al visualizar las acciones como procesos se configura un sistema donde se reciben, almacenan y solucionan cada uno de los requerimientos sociales. En el sistema para la gestión se definen las metas y actividades para cumplir los objetivos, lo que requiere que los funcionarios conozcan las necesidades ciudadanas para operar eficientemente el sistema, como se observa continuación:

Atendemos solicitudes de escuelas, centros deportivos, centros de salud, camellones, plazas cívicas y también a las instituciones del Ayuntamiento programando las actividades, por ejemplo DIF con un oficio solicita el servicio de limpieza en un CDC cada 15 días. Tenemos controles para verificar si se asiste cada 15 días, si la solicitud es recurrente se incluye y ya no necesitan mandarnos oficio, porque como departamento se brinda. En el caso de las nuevas solicitudes que ingresan a la dirección depende de la agenda, hay veces que hay bastante trabajo y nos tardamos 2 semanas, pero normalmente nos tardamos 1 semana, 5 o 3 días (Hernández, 2014, Trabajo de campo).

Se advierte la forma que en la DGSP aplica los enfoques basado en procesos y de sistema para la gestión. Una de las ventajas de su aplicación es la definición detallada de las diferentes actividades en la identificación de los procesos operativos y estratégicos de la DGSP, entre las desventajas que se observan es que al recibir las peticiones ciudadanas, así como las solicitudes que realizan las dependencias del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán, se otorga a estas últimas prioridad de atención. Esto es contrario a lo establecido en los planes desarrollo municipal, en donde se establece la centralización al ciudadano /cliente.

Por otro parte, la encuesta aplicada para esta investigación a los ciudadanos/clientes de la DGSP mostró que 123 de las personas encuestadas que presentaron una solicitud de trámite fue atendida en el plazo que los funcionarios establecieron, mientras que 44 personas mencionaron que su solicitud se realizó en el mejor de los casos en un plazo mayor al establecido o no se realizó eficientemente (ver gráfica 11).

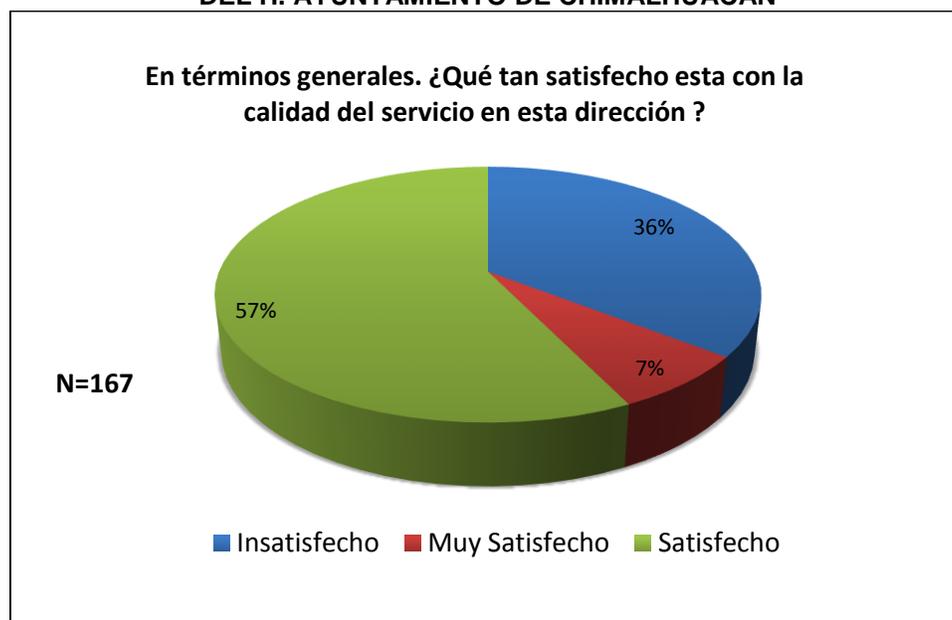
### GRÁFICA 11. ENFOQUE BASADO EN PROCESOS EN LA DGSP



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

La gráfica 11 muestra el porcentaje de personas que aseguran que su solicitud se atendió en el plazo establecido o se realizó en menor tiempo, cubre casi 80%. Esto es un factor determinante para la satisfacción de la ciudadanía sobre el servicio público. La encuesta aplicada a los ciudadanos/clientes de la DGSP durante el trabajo de campo de este trabajo mostró que 95 de los encuestados se sienten satisfechos con el servicio de esta dirección, mientras que 60 personas se encuentran insatisfechas por el servicio que se les brinda y solo 12 de los encuestados se mostraron muy satisfechos con el servicio de la DGSP (ver gráfica 12).

**GRÁFICA 12. SATISFACCIÓN CIUDADANA SOBRE EL SERVICIO DE LA DGSP DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN**



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

La gráfica 12 muestra el nivel de satisfacción de los ciudadanos sobre el servicio, como puede verse el nivel es alto y excede lo esperado por seis puntos porcentuales. Se esperaba 51%, debido a que durante la aplicación de la prueba piloto para esta investigación los ciudadanos indicaron su inconformidad con el servicio, esto generó que se proyectara un índice de insatisfacción mayor que el obtenido. Llama la atención que se tenga un porcentaje alto de satisfacción a pesar de las carencias que presenta la DGSP para ofrecer el servicio. Esto evidencia que la Dirección posee los elementos mínimos para satisfacer las expectativas y requerimientos sociales. No obstante, la dirección debe diseñar un sistema de gestión y desarrollar estrategias que brinden mayores niveles de satisfacción en la población.

Como se puede identificar a lo largo de este capítulo, la DGSP de Chimalhuacán cuenta con algunos elementos que permiten a los funcionarios públicos desempeñarse bajo los principios de gestión de calidad. Sin embargo, existen factores que obstaculizan su cumplimiento y de no atenderse ponen en riesgo la transformación de la administración pública local, como es el caso de la

crisis de credibilidad del ciudadano/cliente. Para lo cual la dirección necesita realizar una revisión a sus procedimientos administrativos y formular el manual general de procedimientos. Es fundamental su realización. Este contiene una secuencia de los procesos, trámites, así como los mecanismos de participación ciudadana, también presenta los valores de servicio que dan certeza a la prestación del servicio público.

## CONCLUSIONES

El gobierno de Chimalhuacán se ha propuesto mejorar la capacidad de la administración pública municipal. De 2009 a 2013 ha establecido en sus Planes de Desarrollo Municipal la adopción de algunos de los principios de gestión de calidad tales como: enfoque al cliente, evaluación permanente, mejora continua, eficiencia, eficacia, ética pública, legalidad, servicio público, transparencia, participación ciudadana, coordinación y cooperación, enfoque basado en procesos y sistema para la gestión. El problema radica en los factores que determinan su cumplimiento, por lo cual, la investigación se planteó como objetivo general analizar los factores que inciden en el desempeño de los funcionarios de la Dirección General de Servicios Públicos (DGSP) para cumplir con los principios de gestión de calidad.

La estrategia metodológica planteada para alcanzar tanto el objetivo general como los objetivos específicos, consistió en la realización de investigación documental, el diseño y aplicación de un cuestionario cerrado a una muestra finita de 167 personas usuarias de los servicios de la DGSP, así como la realización de entrevistas a 6 informantes clave. Para alcanzar el primero de los objetivos específicos se procedió a comparar los principios de la gestión de calidad que enuncian la norma ISO 9004:2000, Aguilar Villanueva (2006) y el CLAD (2008) (ver tabla 1), lo cual sentó la base para conocer cuáles de estos principios han sido retomados por el H. Ayuntamiento de Chimalhuacán y proceder a su análisis.

El objetivo específico 2 consistió en identificar los factores que obstaculizan el desempeño de los funcionarios de la DGSP para cumplir los principios de la gestión de la calidad. Para su cumplimiento, se realizaron entrevistas a los informantes clave de la DGSP y se aplicó la encuesta dirigida a los usuarios. Los resultados mostraron que los factores que inciden en el desempeño de los funcionarios públicos de la DGSP para cumplir con los principios de la gestión de calidad son los siguientes:

1.- La carente organización de las unidades administrativas que obedece al diseño de la estructura orgánica de la DGSP.

2.-La escasa asignación de recursos humanos y materiales a las áreas que integran la Dirección impacta en la cobertura del servicio que es 50% desde el 2006 a la fecha (H. Ayuntamiento de Chimalhuacán 2013-2015). Por lo que los funcionarios públicos en la DGSP desarrollan estrategias para afrontar estas limitantes, por ejemplo, cuando escasean los materiales de trabajo se realizan otras actividades (no programadas) hasta que se dispone del material nuevamente.

3.- El perfil de los funcionarios, que no son apropiados para los cargos que desempeñan, lo cual es contrario a lo establecido en los planes de desarrollo del municipio de Chimalhuacán de 2009 a 2013, donde se esgrime ser un gobierno de calidad, a través de la mejora en los procesos de gestión, mediante una administración pública eficiente y eficaz, pero sobre todo, más perceptiva a las demandas ciudadanas, las que serían atendidas por funcionarios públicos profesionalizados.

4.- La falta de confianza por parte de la ciudadanía que no cree que sus inquietudes, quejas y sugerencias sean escuchadas por el gobierno como se mostró en el capítulo 3 de este trabajo.

5.- La existencia de una administración de tipo centralista e intereses partidistas que se genera a partir de la relación simbiótica existente entre el partido gobernante y organizaciones sociales o grupos de presión tales como Movimiento Antorcha Campesina y Organización de Mercados, pertenecientes al Proyecto Nuevo Chimalhuacán. Aunado a ello, la falta de un marco normativo para regular la relación entre los agentes (funcionarios públicos) y la selección del personal, propicia que estas organizaciones tengan cabida en el gobierno y se les permita tener control sobre el personal, al grado que los líderes de estas organizaciones seleccionan al personal y condicionan su permanencia a cumplir con actividades ajenas a sus

responsabilidades administrativas, tales como asistir a marchas, plantones, etc. en apoyo del partido gobernante. Esta forma de operar es la base para centralizar el poder. Todas las decisiones provienen de una elite priísta-antorchista que busca dar continuidad al proyecto político “Nuevo Chimalhuacán” que beneficia a las 99 organizaciones que lo integran, organizaciones que le permiten mantener el control político sobre el municipio.

La administración es de tipo centralista. Se identifica en su aspecto político por la permanencia de una burocracia política dominante (el PRI), el centralismo interno y la no alternancia son rasgos que desde el año 2000 caracterizan al municipio, a lo que hay que agregar que el partido en el gobierno trabaja de manera conjunta con el Movimiento Antorcha para cumplir sus intereses. La unión de estas dos fuerzas políticas posee una fuerte presencia en la lógica organizativa y política del Ayuntamiento de Chimalhuacán.

6.- La carencia del marco normativo de la DGSP como el manual general de procedimientos y el reglamento interno impacta de manera significativa en el desempeño de los servidores públicos de esta dirección. De tal manera, los funcionarios públicos actúan bajo el predominio de una idea como lo denomina Gulick (1993) para cumplir con sus responsabilidades administrativas.

El tercer objetivo se propuso determinar en qué medida el servicio cumple las expectativas de los ciudadanos para proponer mecanismos de mejora. La encuesta aplicada a los usuarios de la DGSP mostró un índice de satisfacción de 57% lo cual evidencia que la DGSP cuenta con los requerimientos mínimos necesarios para atender medianamente las solicitudes de la ciudadanía.

El problema planteado sobre los factores que influyen en el desempeño de los funcionarios públicos de la DGSP del Ayuntamiento de Chimalhuacán responde a los elementos descritos en la hipótesis, los cuales se determinaron mediante una revisión documental, la percepción de los ciudadanos, así como un conocimiento empírico de los aspectos políticos, administrativos, culturales e históricos que caracterizan al municipio.

En este sentido, se seleccionaron algunos indicadores que permitieron documentar la veracidad de la hipótesis : a) la centralidad en el usuario, b) evaluación interna y externa, c) disponibilidad de los recursos humanos y materiales, d) metas planeadas contra metas cumplidas, e) valores éticos en el servicio, f) actualización del marco jurídico, g) accesibilidad al servicio, h) procesos en trámite contra procesos concluidos, i) transparencia en los procesos administrativos y j) la participación ciudadana.

De acuerdo a la resultados obtenidos de este trabajo se puede comentar que la hipótesis que se planteó para esta investigación ha sido aprobada dado que el gobierno de Chimalhuacán no cumple totalmente con lo que se ha propuesto, en la práctica es necesario desarrollar el enfoque basado en procesos y sistema para la gestión como una estrategia para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos/clientes, y la mejora continua de los mismos para brindar un servicio de calidad.

Es importante reconocer que los funcionarios públicos son los agentes principales del cambio y son los impulsores de la calidad en la prestación del servicio público. Los funcionarios públicos generan valor público a través de sus actividades administrativas. Su función es brindar adecuadamente el servicio, teniendo siempre presentes las necesidades y demandas de los ciudadanos, que tienen derechos y deberes como lo establece la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008:12), el ciudadano tiene derecho a recibir una atención y asistencia ágil, oportuna y adecuada.

La gestión pública implica deliberar, intercambiar, participar, forjar realidades y tomar en cuenta las necesidades y expectativas de los ciudadanos (Uvalle, 1988:168). Razón por la cual, los funcionarios públicos de la DGSP han de considerar las necesidades y expectativas de la ciudadanía como un imperativo para mejorar su desempeño y por ende, elevar la calidad de la gestión pública local para realizar la misión de gobierno. Con base en la información obtenida del trabajo de campo se hacen las siguientes propuestas para el mejoramiento de la gestión de calidad en el H. Ayuntamiento de Chimalhuacán:

1.- Organizar las unidades administrativas: De la estructura actual, se vuelve necesario ampliar los departamentos de limpia, bacheo, balizamiento, parques y jardines para fortalecer la estructura y alcanzar los objetivos y metas de la DGSP.

2.- Aumentar la asignación de recursos y/o aprovechar eficientemente los ya existentes.

3.- Elaborar perfiles: Establecer los perfiles para cada cargo administrativo, atendiendo el nivel de escolaridad, conocimientos, experiencia en el área; las habilidades y actitudes para el puesto. Corresponde al Departamento de Recursos Humanos establecer los procedimientos y lineamientos de selección, evaluación y contratación del personal bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. Así como aplicar un sistema de profesionalización de los servidores públicos municipales, a través de los departamentos de Recursos Humanos y de Capacitación del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán en colaboración con el gobierno del Estado de México e instituciones como el IAPEM, que permita primero abatir la influencia política sobre los cargos, segundo, desarrollar un proceso de selección con base en los conocimientos y habilidades de los aspirantes y tercero, generar un compromiso de los servidores públicos para desarrollar la función pública.

4.- Mejorar la percepción ciudadana: Fortalecer el sistema de atención a quejas y sugerencias mediante un sistema en línea de quejas para que el ciudadano/cliente tenga la certeza de que sus ideas, quejas y propuestas son consideradas. La forma de operar este sistema será a través de una página en internet donde los ciudadanos puedan dar seguimiento a su queja y que les sea notificada la respuesta mediante correo electrónico y postal.

5.- Promover participación activa e incluyente para contrarrestar la administración centralista e intereses partidistas, mediante la creación de un comité de denuncia ciudadana integrado por ciudadanos para revelar actos de corrupción y tráfico de influencias, entre otros.

6.- Promover la elaboración del marco normativo de la DGSP: Elaborar el manual general de procedimientos y el reglamento interno de las cinco áreas que integran esta dirección. El nuevo marco normativo debe estructurar y ordenar las acciones de los agentes y definir: la política, misión, visión y objetivos, también los procesos, funciones, así como las responsabilidades de los directivos y del personal.

7.- Realizar campañas informativas con el objetivo de que la ciudadanía conozca los trámites y servicios de la dirección y en su caso los permisos que debe requerir a otras dependencias administrativas para solicitar un trámite en la DGSP.

8.-Habilitar una base de datos electrónica donde se registre y se dé seguimiento de las solicitudes atendidas y de las no atendidas o de inconformes. Esta acción permite a la dirección llevar un control, ordenamiento y revisión de los trámites, lo que permite medir el desempeño y fomentar la transparencia en los procesos.

9.- Elaborar una Guía para la evaluación del servicio público, donde se establezcan los criterios de evaluación, tales como: definir las áreas administrativas sujetas a evaluación, periodo de las evaluaciones y establecer los mecanismos para difundir los resultados a los ciudadanos. Esto hará posible la construcción de un sistema de control, evaluación y mejora continua que evidencie las áreas donde existe poca aceptación por parte de los ciudadanos y aplicar acciones preventivas y correctivas.

Finalmente, se concluye que la Dirección General de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Chimalhuacán necesita diseñar un sistema de gestión que permita elevar el desempeño de los funcionarios públicos en cuestiones relativas a la operación, regulación y puesta en marcha de los principios de gestión de calidad. A lo largo de esta investigación, se ha identificado que el gobierno de Chimalhuacán cuenta con reconocimientos que lo impulsan a promover la transformación de la

sociedad en sus estructuras económicas, políticas y culturales. En 2012, el municipio de Chimalhuacán fue considerado uno de los seis municipios mejor gobernados del Estado de México, de acuerdo con la Encuesta Nacional del Gabinete Estratégico y en 2013 el OSFEM ubicó a Chimalhuacán entre los 34 municipios con mejor sistema de recaudación y en ese mismo año el INAFED lo certificó como un municipio de calidad mínima (H. Ayuntamiento Constitucional de Chimalhuacán 2013-2015).

De este modo, puede considerarse que existe evidencia empírica de una incipiente adopción de los principios de gestión de calidad en la DGSP del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán con el propósito de que el servicio público sea un elemento del cambio institucional. Sin embargo, subsisten ciertas prácticas como se mostró en el capítulo 3 de este trabajo escrito que obstaculizan la puesta en marcha de los principios de gestión de calidad en esta entidad municipal.

El diagnóstico evidenció la situación de la DGSP. Al identificarse las problemáticas al interior como al exterior de la Dirección; se proponen una serie de propuestas orientadas a transformar el servicio público y mejorar el desempeño. El proceso de investigación generó nuevas inquietudes sobre el análisis de la gestión pública para el desarrollo institucional, regulación y competitividad en el gobierno de Chimalhuacán, lo que abre paso a una nueva interrogante: ¿cómo consolidar un sistema integral de gestión de calidad en el Ayuntamiento de Chimalhuacán?

## FUENTES

- AGUILAR, Israel Márquez (2008), *Gestión de la calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006*, CLAD, Caracas.
- AGUILAR, Villanueva Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ALONSO, Jiménez Verónica (2010), "Chimalhuacán: Entre el cacicazgo y la lucha social" en Sánchez Ramos, Miguel Ángel y Rafael Cedillo Delgado (coord.), *Gobernabilidad, partidos políticos y elecciones en el Estado de México*, Toluca, UAEM, pp. 201-231.
- ARELLANO, Gault David (2004), *Gestión Estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, FCE.
- ARELLANO, Gault David *et.al.* (2000), *Reformas presupuestarias dirigidas a resultados. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*, CIDE D.T., México, 2000, 84.
- BARZELAY Michael (2003), *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, Norberto *et. al.* (2002), *Diccionario de Ciencia Política*, México, siglo XXI Editores.
- BRESSER, Pereira, Luis Carlos (2001), "Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo", trabajo presentado para la conferencia organizada por Hellmut Wolman, "Evaluando la nueva gestión pública en el mundo", Río de Janeiro, 13 y 14 de septiembre de 2001.
- CABRERO, Mendoza Enrique (2003), *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nueva estrategias para transformar a los gobiernos locales*, Documento de trabajo No.128, CIDE.
- CALDERÓN, Ortiz Gilberto (2002), *Estado, Gobernabilidad y Administración Pública*, México, Gernika.

- CARDOZO, Brum, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Cap. 1. Miguel Ángel Porrúa, México.
- CARRILLO, Castro Alejandro; Gildardo Héctor Campero Cárdenas (2005), “La Reforma de la Administración Pública en México” en Ricardo Uvalle (comp.), *El perfil contemporáneo de la administración pública*, Toluca, IAPEM, pp.125-147.
- CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008), *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*.
- CLAUS, Offe (1990), “Crisis en el manejo de la crisis; elementos para una teoría de la crisis política” en *Contradicciones en el Estado de bienestar*, CONACULTA, Alianza Editorial, pp.41-71
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DOF. 17-06-2014, última reforma publicada.
- ESPEJEL, Mena Jaime (2003), *Un enfoque gerencialista en el desarrollo institucional de la administración pública*, UAEM, Toluca.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (1997), *Boletín informativo del programa de simplificación administrativa*, núm. 14, septiembre-octubre, Secretaría de la Contraloría.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (1997), *Boletín informativo del programa de simplificación administrativa*, núm. 15, noviembre-diciembre, Secretaría de la Contraloría.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE CHIMALHUACÁN (2001), *Proyecto del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, 2000-2003*.
- GUERRERO Olvera, Miguel (2008), “El Estado moderno y sus reformas: Del absolutismo al neoliberalismo” en: *La nueva gestión pública: Un modelo de privatizador del Estado. Alcances y consecuencias*. Toluca, IAPEM
- GUERRERO, Omar (1999), *Del Estado gerencial al Estado Cívico*, UAEM, Miguel Ángel Porrúa, México.

- GULICK, Luther (1993), "Notas sobre la teoría de la organización". En Ballart, Xavier, *Lecturas de teoría de la organización Vol.1*, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, INAP, pp.111-128.
- H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHIMALHUACÁN (1994), *Manual General de Organización del Municipio de Chimalhuacán, 1994-1996*.
- H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHIMALHUACÁN (2000), *Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, 2000-2003*.
- H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHIMALHUACÁN (2003), *Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, 2003-2006*.
- H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHIMALHUACÁN (2006), *Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, 2006-2009*.
- H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHIMALHUACÁN (2009), *Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, 2009-2012*.
- H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHIMALHUACÁN (2010), *Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Chimalhuacán, Estado de México*.
- H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHIMALHUACÁN (2013), *Boletín informativo 189/13 OSFEM califica función pública de Chimalhuacán*, 04 de abril de 2013.
- H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHIMALHUACÁN (2013), *Evaluación ciudadana: primer año de trabajo Chimalhuacán 2013-2015*
- H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHIMALHUACÁN (2013), *Plan de Desarrollo Municipal de Chimalhuacán, 2013-2015*.
- HERNÁNDEZ, Sampieri, R *et.al.* (2010), *Metodología de la investigación*. Editorial McGrawHill, México, D.F.
- INAFED, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (s/f) *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal*, SEGOB.
- INAFED, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2011), *Agenda desde lo local*, SEGOB.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, (2010). *XI Censo de Población y Vivienda*, México, D.F.

- INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informativa (2010), Delimitación de las Zonas Metropolitanas del Valle de México.
- ISO 9004:2000, *Sistemas de gestión de calidad: Directrices para la mejora de desempeño*.
- LERNER, Bertha *et. al.* (2012), Gobernabilidad y gobernanza. En los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo, México, UNAM, IAPEM.
- MAKÓN, Marcos Pedro (2000), “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”, conferencia dictada en el *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, República Dominicana.
- MARTÍNEZ, Martínez Francisco (2009), Reforma y modernización de la administración pública del siglo XXI: ¿cambio de paradigma?, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- MURRAY R Spiegel y Larry J. Stephens, (2009), Estadística 4a. ed. México: Mc GrawHill
- OCAMPO, Arenal Emilio (1996), “Delimitación Geográfica” en José Merino Mañón. (Comp), Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México, Toluca, IAPEM.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2001), “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública” en *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice-Hall, pp. 2-34.
- OSBORNE, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires, Paidós.
- PETERS, Guy (1999), *La política de la burocracia*, México, FCE.
- PONCE Sernicharo, Gabriela *et.al.* (1998), *Dinámica poblacional y transformaciones socioeconómicas en el municipio de Chimalhuacán*, COESPO, Toluca.
- RAMOS García, José María (2007), *Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, Miguel Ángel Porrúa, México.

- SALAZAR, Medina Julián (2009), Elementos básicos de la administración pública municipal, Toluca, UAEM, IAPEM.
- SÁNCHEZ, G, José Juan (2006), Gestión Pública y Governance, México, IAPEM.
- UVALLE, Ricardo (1998), Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, Toluca, UAEM, IAPEM.
- WEBER, Max (1998), Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Duodécima reimpresión, México, FCE.
- WEBER, Max (2000), ¿Qué es la burocracia?, Ediciones el aleph.
- ZICCARDI, Alicia (1998), Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- ZICCARDI, Alicia; Homero R. Saltalamacchia (1997), Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades Mexicanas, IIS UNAM, México.

## **FUENTE HEMEROGRÁFICA**

- ACHÍO, Tacsan Mayra (2003), "Los comités de ética y la investigación en Ciencias Sociales" en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. I, núm. 99, pp. 85-95 Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- ACOSTA, Peña Brasil (2008) "La educación superior en Chimalhuacán", en *Economía y democracia. La vos del federalismo*, año 4, núm.19, agosto/septiembre, pp.22-25.
- ARAYA, Eduardo M, Cerpa Andrés (2008), "La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena" en *Revista de Estudios Politécnicos*, vol. VII, nº 11.
- CÉSPEDES Flores, Silvia Elena; Moreno Sánchez, Enrique (2009), "La urbanización y el crecimiento demográfico en relación al recurso agua: caso municipio de Chimalhuacán, Estado de México" en *Quivera*, Vol.11 núm.2, Junio-Diciembre, pp. 127-141.

- CONTRERAS, Orozco Leticia (2010), "La calidad en la gestión como factor de cambio institucional en las organizaciones gubernamentales del Estado de México" en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 53, 2010, Universidad Autónoma del Estado de México.
- CROSIER, Michel (1997), "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública" en *Reforma y Democracia*, Venezuela, CLAD, No. 7, enero, pp. 7-18.
- CUERVO, Restrepo, Jorge Iván (2003), "La reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina. El caso de Colombia" en *Revista Opera*, vol. 3, núm. 3, octubre, pp. 67-110.
- DÍAZ DE LEÓN, Gómez Carlos (2013), "Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación", en *Daena International Journal of Good Conscience*, Marzo.
- DOF, Diario Oficial de la Federación (1999), *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* [En línea] Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/DOFmobile/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=4945401](http://www.dof.gob.mx/DOFmobile/nota_detalle_popup.php?codigo=4945401) (consultado el 29 de mayo de 2014).
- FERNADEZ, Emilio (2009), "Abaten analfabetismo en Chimalhuacán", *El Universal*, México, 10 julio 2009.
- FERNÁNDEZ, Emilio (2006) "Transparencia atada a criterios de alcaldes" en *El Universal*, 27 de noviembre, Metrópoli.
- FLEURY, Sonia (1999), "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?", en *Nueva Sociedad, Democracia y sociedad en América Latina*, núm. 160, Buenos Aires, Argentina, pp.58-80.
- FLEURY, Sonia (2000), "Reforma del Estado" en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- GACETA MUNICIPAL (2013), Reglamento para la mejora regulatoria de Chimalhuacán, Estado de México, publicado el 22/06/2013.
- GARCÍA Chourio, José Guillermo (2003), "De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio

- conceptual”, en *Cuadernos de Economía*, V .XXXI, No. 38, Bogotá, pp.95-125.
- GONZÁLEZ, Mejía Fernando (2008), “Desarrollo humano: derechos de los mexiquenses”. En *Economía y democracia. La voz del federalismo*, año 4, núm.19, agosto/septiembre, pp.42-46.
- GUERRERO, Omar (1998), “El management público: una Torre de Babel” en *Revista Convergencia*, núm17 septiembre-diciembre, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, México.
- H. AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN (2008), “Plan de gobierno 2006- 2009. Logros y pendientes”. En *Economía y democracia. La vos del federalismo*, año 4, núm.19, agosto/septiembre, pp.12-15.
- MORENO Sánchez, Enrique; Espejel Mena, Jaime (2013), "Chimalhuacán en el contexto local, sociourbano y regional". En *Quivera*, núm.15 Enero-Junio, pp. 77-99.
- MOYADO, Estrada Francisco (2002), “Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No.23, págs. 135-145.
- MOYADO, Estrada Francisco (2011), “Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012”, *Revista de Administración Pública*, Vol. XLVI, No. 2, mayo-agosto.
- RAMÍREZ, María (2009), “Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management”, en *Estudios Políticos* No. 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- RUIZ, López Joaquín (2012), “Calidad en la gestión pública: del azar la necesidad” en *Reforma y democracia*, No.54, CLAD, pp.63-94
- SÁNCHEZ, G, José Juan (2009) “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana” en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, No.1, Semestre.

- UVALLE, Berrones, Ricardo (2008), "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 203, Mayo-Agosto, pp. 97-116.
- VICENCIO, Acevedo Gustavo A (2008), "Hábitat en Chimalhuacán", en *Economía y democracia. La vos del federalismo*, año 4, núm.19, agosto/septiembre, pp. 38-42
- VILCHIS, Martínez José (2007), "La nueva gerencia publica en las entidades federativas de México" en *Buen gobierno*, No.2, semestral, Fundación mexicana de estudios políticos A.C.
- ZABLUDOVSKY, Gina (1986), "Max Webber y la administración patrimonial en América Latina" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXXII, No. 124, Abril- Junio, pp.75-96.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

- CRUZ, Cervantes, Fermín Alí (2003), Estado, gobierno y administración pública en la globalización [En línea] Disponible en: <http://www.uam.mx/difusion/revista/abr2003/cruz.html> (consultado el 16 de Marzo de 2015).
- GARABEDIAN, Marcelo (2010), El Estado moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico [en línea] Disponible en: [http://www.martinmaglio.com.ar/0\\_Ter\\_3\\_Problematicapjc/Material/080-Garabedian\\_Estado\\_Moderno.pdf](http://www.martinmaglio.com.ar/0_Ter_3_Problematicapjc/Material/080-Garabedian_Estado_Moderno.pdf) (consultado el 16 de Marzo de 2015).
- GOBIERNO FEDERAL (2008), Programa Especial de Mejora a la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-20012, Secretaria de la Función Pública [En línea] Disponible en: <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/>
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (2006), Programa Sectorial de Modernización Integral de la Administración Pública 2006-2011 [En línea] Disponible en: <http://transparencia.edomex.gob.mx/copladem/información/sectoriales/Programa%20Sectorial%20Modernizacion%20Integral%20de%20la%20Adminmistrac.pdf>

- H. Ayuntamiento de Chimalhuacán (2014), Servicios públicos [En línea] Disponible en: [http://www.chimalhuacan.gob.mx/servicios\\_publicos2013.php](http://www.chimalhuacan.gob.mx/servicios_publicos2013.php) PMG/programa\_especial\_mejora\_gestion\_2008-2012. Pdf (consultado el 9 de Octubre de 2014).
- SEDESOL, Secretaria de Desarrollo Social (2014). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Chimalhuacán, estado de México* [En línea] Disponible en: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/México/México\\_031.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/México/México_031.pdf) (consultado el 19 de Octubre de 2014).
- UNAM, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (2011), Programa de Ordenamiento Territorial en la Zona Metropolitana del Valle de México. [En línea] Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/> (consultado el 29 de Mayo de 2014).

# **ANEXOS**

**Anexo 1. Guía de entrevista realizada a los Jefes de Departamento que conforman la Dirección General de Servicios Públicos del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán.**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

FUNCIONARIO ENTREVISTADO: \_\_\_\_\_

TIEMPO EN EL CARGO: \_\_\_\_\_

ESCOLARIDAD: \_\_\_\_\_

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DESEMPEÑADA: \_\_\_\_\_

LUGAR DE LA ENTREVISTA: \_\_\_\_\_

FECHA DE REALIZACIÓN: \_\_\_\_\_

HORA DE INICIO: \_\_\_\_\_ HORA DE CONCLUSIÓN: \_\_\_\_\_

1. ¿Qué actividades administrativas realiza?
2. ¿Qué tramites se realiza en esta dirección?
3. ¿En qué tareas se coordina con otras áreas para cumplir sus actividades?
4. ¿Cómo se organiza para poder cumplir sus actividades de manera eficiente?
5. ¿A qué problemas se ha enfrentado en su área de trabajo?
6. ¿Cuándo surge algún problema en sus actividades de trabajo a quien se lo comenta?
7. ¿Cuál ha sido su respuesta?
8. ¿Qué opinión cree que tengan los ciudadanos de sus servicios?
9. ¿Qué normas se han adoptado para regular la calidad en el servicio?
10. ¿En qué aspecto orienta a los ciudadanos en la realización de sus trámites?
11. ¿Hay forma que los ciudadanos puedan conocer el avance de sus trámites?
12. Normalmente ¿Cuánto tiempo tardan los funcionarios en atender un trámite?
13. ¿Qué cambios han impulsado en esta dirección para agilizar los trámites?
14. ¿Qué faltaría por hacer para satisfacer las demandas ciudadanas?
15. ¿Hay algún sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos municipales en la dirección?
16. ¿En qué consiste?(pasos)
17. ¿Qué evalúan?
18. ¿Cada cuando se evalúa?
19. ¿Quién realiza la evaluación?
20. ¿Cómo participan los ciudadanos en esa evaluación?
21. ¿Qué ha hecho para mejorar su servicio?
22. ¿Con que elementos tecnológicos cuenta para mejor sus servicios?
23. ¿Cómo logra cumplir con las metas y objetivos planeados?
24. ¿Qué falta para que cumplan con las metas y objetivos planeados?
25. ¿Qué acciones han emprendido para utilizar con eficiencia los recursos monetarios?
26. ¿Qué resultados ha tenido?
27. ¿Quién controla los recursos?
28. ¿Cómo lo hace?
29. ¿Qué acciones propone para la mejora continua en la administración?

**Anexo 2. Cuestionario aplicado a los ciudadanos de la DGSP del H. Ayuntamiento de Chimalhuacán**



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

El presente cuestionario es un instrumento para recabar información relativa al proyecto de investigación: "Diagnóstico sobre el desempeño de los funcionarios públicos en la Dirección General de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Chimalhuacán 2009-2013, bajo los principios de la Gestión de Calidad". El cuestionario está diseñado para contestarse en 10 minutos. Toda la información que usted nos proporcione se utilizará con fines académicos y se garantiza su estricta confidencialidad.

Fecha: \_\_\_\_\_

Sexo: Femenido (F) Masculino (M)

Edad: \_\_\_\_\_

Ocupación: \_\_\_\_\_

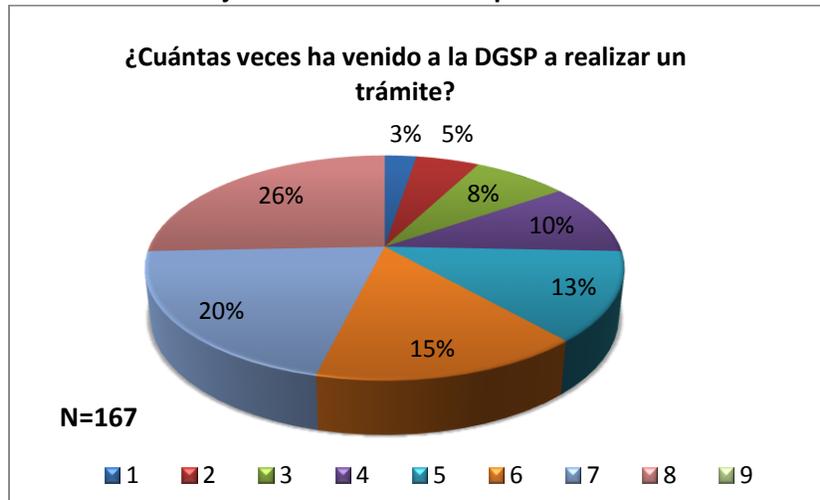
Servicio solicitado: \_\_\_\_\_

**Instrucciones:** Subraye solo una de las opciones que se ofrecen o en su caso escriba sobre la línea la respuesta.

- |  |  |
|--|--|
| <p>1. ¿Cuántas veces ha venido a la Dirección General de Servicios Públicos a realizar su trámite? <b>(En adelante DGSP)</b> _____ <input type="checkbox"/> 9</p> <p>2. ¿Hace cuánto tiempo vino por primera vez? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Hace 8 días b) 10 días c) 15 días d) O más</p> <p>3. ¿Los funcionarios le informaron de los pasos a seguir para solicitar el servicio? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Si b) No</p> <p>4. ¿Su solicitud fue atendida en el plazo acordado por los funcionarios de la DGSP? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Si b) No</p> <p>5. ¿Los funcionarios le mantienen informado (a) sobre el seguimiento de su solicitud? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Si, ¿cómo? _____ b) No</p> <p>6. Cuando vino a hacer su trámite, ¿le invitaron a participar como ciudadano en las tareas, por ejemplo en el embellecimiento de su colonia o reforestación? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Si b) No</p> <p>7. ¿Cómo premia a los servidores públicos por la realización de su trámite? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Otorga estímulos económicos b) Da regalos</p> <p>c) Reconocimientos d) Otro, ¿Cuál? _____</p> <p>8. ¿Considera que el personal de la DGSP cumple con su trabajo? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Si b) No ¿por qué? _____</p> | <p>9. ¿Le han pedido su opinión para hacer mejoras al servicio? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Si b) No c) No lo recuerdo</p> <p>10. ¿Alguna vez ha evaluado el servicio de la DGSP? (Si su respuesta es <b>No</b> pase a la pregunta 13) <input type="checkbox"/></p> <p>a) Si ¿cuándo? _____ b) No</p> <p>11. ¿Mediante que instrumento ha evaluado el servicio de la DGSP? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Cuestionario b) Opinión c) Entrevista</p> <p>d) Otro ¿cuál? _____</p> <p>12. ¿Qué calificación les ha otorgado en esas evaluaciones? <input type="checkbox"/></p> <p>_____</p> <p>13. En una escala de 0 a 10, ¿qué calificación le otorgaría a esta Dirección? <input type="checkbox"/></p> <p>_____</p> <p>14. ¿Tiene confianza en que su solicitud sea atendida satisfactoriamente? <input type="checkbox"/></p> <p>a) Si b) No, ¿por qué? _____</p> <p>15. En términos generales, ¿qué tan satisfecho esta con la calidad del servicio en esta Dirección? <input type="checkbox"/></p> <p>a) De 1 a 2 insatisfecho b) De 4 a 5 muy satisfecho</p> <p>c) De 3 a 4 satisfecho</p> |
|--|--|

**¡POR SU ATENCIÓN, GRACIAS!**

### Anexo 3. Porcentaje de visitas a la DGSP para realizar un solo trámite



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

### Anexo 4. Primera visita de la ciudadanía a la DGSP



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

### Anexo 5. Información a la ciudadanía sobre el servicio



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.

### Anexo 6. Estímulos que otorgan los ciudadanos a los funcionarios de la DGSP



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo, 2014.