

ISSN 0187-8484

REVISTA

iapem

No. 42

Abril - Junio

Ensayos
"Certamen IAPEM 1998"



Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.

EDICIÓN

Instituto de Administración Pública del Estado de México
Coordinación de Investigación
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av Hidalgo Pte. Núm. 503, Col La Merced
Toluca, México, CP. 50080
Tels (017) 214 y 140689
Fax (017) 214 07 83

ISSN 0187-8484
Certificado de Licitud de Título Núm 6714
Certificado de Licitud de Contenido Núm 6995
Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del Título
Núm. 2967-93

O Revista IAPEM Impresa y Hecha en Toluca, México Septiembre de 1999

Los ensayos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. A C.

Diseño Maria Victoria Vázquez Coria
Diseño de Portada: Graciela Muñoz Espinosa
COLECCIÓN : Benito Nogueira
Foto de Portada : Incertidumbre
Técnica **Acuarela**

INSTITUTO DE **ADMINISTRACIÓN** PÚBLICA DEL
ESTADO DE MÉXICO, A. C.

CONSEJO DIRECTIVO

1997 ~2000

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Tomás Ruiz Pérez
Vicepresidente

Julián Angulo Góngora
Marisol del S. Arias Flores
Rolando Barrera Zapata
Ma del Pilar Conzuelo Ferreyra
José Chanes Nieto
Jorge F. de la Vega Membrillo
Uriel Galicia Hernández
Armando Garduño Pérez
José Martínez Vilchis
Martha Patricia Rivera Pérez
Consejeros

Santiago G. Velasco Monroy
Tesorero

Felipe Nemer Naime
Secretario Ejecutivo

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL
ESTADO DE MÉXICO, A.C.**

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Florest
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Meto
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.**

COMITÉ EDITORIAL

José Chanes Nieto

Rodolfo Jiménez Guzmán

Eugenio Martínez Gutiérrez

Julián Salazar Medina

Ricardo Uvalle Berrones

SECRETARIO TÉCNICO

Refugio González Valdez

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.**

DIRECTORIO

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Felipe Nemer Naime
Secretario Ejecutivo

Coordinadores

Alejandra Sánchez Cuevas
Docencia y Capacitación

Marco A Cienfuegos Terrón
Difusión y Vinculación

Refugio González Valdez
Investigación

Eurípides Heredia Rodríguez
Administración y Finanzas

Delegados Regionales

Miguel A Villafuerte y Eudave
Tlalnepantla

Bonifacio Netro Najera
Valle de Chalco Solidaridad

Rogelio Maldonado García
Ixtlahuaca

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
ENSAYOS	
LA POLÍTICA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, 1981-1998 <i>Antonia Hernandez Arias</i> <i>Ellas Oseguera Gutiérrez</i>	15
LA ADMINISTRACION PÚBLICA ANTE EL RETO DE LA CALIDAD: PROPUESTA PARA EL CENTRO COMERCIAL ISSEMYM TOLUCA <i>Ma Izbeth Palma Picharáo</i>	47
PROPUESTA DE LINEAMIENTOS NORMATIVOS PARA EL FOMENTO DE LA VIVIENDA SOCIAL EN EL ESTADO DE MEXICO <i>José A Villataña Venegas</i>	81
EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN VIVIENDA <i>Maria Ruiz García</i>	115
ACTUALIDAD Y PROSPECTIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO <i>Ebaín Angeles Ruiz</i>	141
COORDINACIÓN METROPOLITANA PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y DE LIMPIA <i>Zochílt Flores López</i>	169
LA ADMINISTRACIÓN DE DELEGACIONES MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA <i>José P. Carbajal Sánchez</i>	201

PRESENTACIÓN

La investigación en el ámbito de la administración pública local constituye una tarea permanente y nunca totalmente acabada, por eso y aun reconociendo los esfuerzos individuales e institucionales en este sentido quedan pendientes aspectos de enorme relevancia para ser abordados, que sin duda reallmentarian diversas actividades y quehaceres de la función pública estatal, en sus relaciones con los ámbitos federal y municipal y con la sociedad

Consecuente con los principios y objetivos que inspiraron su fundación, una de las preocupaciones y tareas esenciales del Instituto de Administración Pública del Estado de México, ha sido crear espacios para el planteamiento, análisis y reflexión de temas relativos al campo teórico y práctico de la disciplina publiadministrativa. Uno de ellos, desde hace 10 años, es la Revista IAPEM.

Los temas abordados en los diferentes números de la Revista de ninguna manera agotan la amplia e importante temática de este campo de estudio. De tal manera, el Instituto refrenda su compromiso de continuar fomentando la tarea de investigación y difundir los avances que contribuyan a mejorar la comprensión de los problemas que la sociedad y el gobierno estatal, tienen en materia económica política social, tecnológica y de gestión pública. Tales cambios han influido en la necesidad de modificar formas de organización y de realizar la actividad pública, lo cual exige diseñar y modernizar esquemas de trabajo novedosos tanto desde la perspectiva disciplinaria como profesional.

El siglo XX, particularmente en su última década, se presenta con cambios radicales y con un ritmo, intensidad, profundidad y complejidad sin precedentes en la historia de la humanidad. La propia adaptación, evolución o renovación implica transformaciones al orden de cosas existentes, la capacidad de percibir, entender e incluso anticipar los cambios y sus reflejos sobre el hombre y sus instituciones públicas y privadas, constituye una condición imprescindible en el ámbito público.

Pero este cambio necesario, permanente e impostergable no debe ser fortuito, requiere hacerse en forma planeada, proactiva y eficaz, lo cual en un contexto de transformaciones continuas, bajo el impacto de

nuevas circunstancias y acontecimientos requiere entre otros aspectos de nuevas tecnologías de innovadoras prácticas administrativas respecto a las formas procesos, organización y métodos de realizar el trabajo.. de diferentes comportamientos que mejoren el funcionamiento y relación de los individuos y grupos dentro de las organizaciones y dependencias públicas, de incorporar en éstas, tal como se hace en sus homólogas privadas, la cultura de la calidad total, de satisfacción plena, oportuna y racional de las demandas y expectativas sociales.

En nuestros días la administración pública y la sociedad requieren de personal más preparado y en permanente capacitación y actualización para responder con efectividad a las circunstancias cambiantes En una era de alta tecnología, como la actual, es necesario emplear más y mejor las capacidades intelectuales, con el fin de plantear soluciones creativas a los múltiples problemas y necesidades de la sociedad y aprovechar los desafíos y oportunidades que presenta el nuevo escenario nacional e internacional

Nuevas administraciones públicas -federal, estatal y municipal- más ágiles, compactas, dinámicas.. democráticas y efectivas, con más y mejores actitudes y aptitudes de los servidores públicos que las operan. dirigen y transforman, son fundamentales para afrontar con mayores probabilidades de éxito los incesantes retos que plantean los complejos últimos años del siglo XX y el inminente nuevo milenio.

Esperamos que los resultados de investigación publicados en el presente número de la Revista puedan servir para enriquecer el debate sobre diversos temas de la administración pública del Estado de México que además de interesar a los estudiosos y profesionales de este campo de estudio, sean de utilidad para contar con nuevos esquemas de organización y gestión que favorezcan una relación más armónica y constructiva entre el gobierno y la sociedad.

Lic. Samuel Espejel Díaz González
Presidente del IAPEM

ENSAYOS



Rwubo a Calimay

LA POLÍTICA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, 1981-1998

*Antonia Hernández Arias
Ellas Oseguera Gutiérrez*

Introducción

La simplificación administrativa en la administración pública estatal se ha incorporado como una política institucional, orientada a eficientar y modernizar los trámites y procedimientos que demanda la ciudadanía.

El período que se analiza corresponde a los años 1981-1998., comprende tres periodos gubernamentales y seis administraciones. En cada una de ellas la orientación y el impulso en su implementación ha estado a cargo de distintas dependencias del poder ejecutivo del Estado'. de 1981 a 1993 la Secretaría de Administración fue la responsable de instrumentar las acciones de simplificación, y desde 1993 la Secretaria de la Contraloría, a través de la Coordinación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal, es quien se encarga de coordinar las acciones de simplificación administrativa.

Las acciones realizadas en materia de simplificación responden a orientaciones emitidas por la población que son propias de cada dependencia del ejecutivo estatal. las cuales se ha efectuado para modernizar los trámites y procedimientos administrativos. La evaluación de esta política permite conocer los esfuerzos realizados

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. actualmente se desempeña como Jefe de Proyecto en la Dirección General de Organización y Documentación del Gobierno del Estado de México.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México, actualmente se desempeña como Jefe de Proyecto en la Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México

y la magnitud de los logros alcanzados en la prestación de los servicios, es decir, permite la prestación de servicios con calidad y eficiencia.

La simplificación tiene como propósito modificar y revertir lo complejo del aparato público hacia su esencia de lo sencillo 'La Administración Pública debe simplificarse eliminando trámites., suprimiendo pasos injustificados, evitando duplicación de trámites, implementando formularios e instructivos simples y específicos y, principalmente, definiendo criterios que faciliten las decisiones y éstas puedan delegarse tanto en las oficinas centrales como en el interior del país.' Plantea la instrumentación de sistemas y procedimientos administrativos más ágiles, sencillos y eficientes para atender con prontitud a la ciudadanía.

La simplificación administrativa es uno de los cursos de acción para la modernización de la administración pública es el mecanismo que de forma centripeta busca revertir los excesos de complejidad en que ha incurrido el aparato público. La simplificación expresa un primer movimiento de revertir al centro aquello que se extiende y no se justifica en los fines sociales de la administración. En esta acción convergente el ciudadano actúa como rector de los objetivos públicos en su carácter de receptor directo de los servicios públicos. Paralelo a este movimiento, la simplificación ejecuta el despliegue de una acción centrípeta, tiene la capacidad de disgregar lo que obstruye la acción del centro mediante la desconcentración y la descentralización. Este doble movimiento de las acciones de simplificación para la modernización del aparato público -de una administración que trabaja en el criterio de eficiencia- la ha impuesto como un programa institucional de resultados efectivos.'

El concepto de simplificación administrativa es sinónimo de simple o sencillo, en oposición a lo complejo. El diccionario define al término simplificar como: 'Hacer más sencilla una cosa' a Una interpretación descriptiva de la simplificación administrativa la define como "Un proceso depurador que consiste en desarrollar las acciones

Millán, B. Julio A. "La Productividad y la Simplificación Administrativa", en Revista de Administración Pública núm. 65-66. México INAP. Enero-junio de 1986. p. 29.

cfr. Revista de Administración Pública, núm. 65-66, opcit. pp. 19-61.

Martín-Alonso. Diccionario de Español Moderno España. Ediciones Aguilar, 1972. p. 1180

concretas y específicas que conduzcan a la reducción, agilización y transparencia de los trámites y procedimientos administrativos y jurídicos para hacer más sencilla la relación entre la población y la administración pública y entre los propios elementos integradores (dependencias y entidades) de esta última, así como facilitar la relación entre los distintos ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal)""

La simplificación en la administración tiene un fin social, que se enfoca hacia la calidad en el servicio y la eficiencia en la atención y trámites a la ciudadanía. La simplificación es una acción de modernización que .. posee herramientas administrativas con las cuales instrumentar sus programas y desarrollar sus acciones".⁵ Se entiende cuando se señala que Administración Pública quiere decir administrar para el público, de ahí que la simplificación como tendencia tiene como propósito devolverle a la administración su sentido esencial'⁶

La política de simplificación administrativa es una acción correctiva de las disfunciones administrativas, es un procedimiento modernizador y democratizante de la función pública, e implica un curso de acción cuyos efectos multiplicadores benefician directamente a la ciudadanía.

Un gobierno eficiente debe trabajar para desburocratizar y desregular su administración pública y adoptar a la simplificación como una política para el cambio y como una metodología institucional que mejore el servicio público y provea al aparato público de racionalidad pragmática y direccionalidad estructural y funcional.

° Aguilar Hernandez, Felipe "La Simplificación Administrativa: un Modelo Conceptual", en Revista del IAPEM núm. 20 Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, octubre-diciembre de 1993, p. 45.

Velasco Monroy, Santiago G. et al. Aproximaciones Metodológicas para un Análisis de Mercadotecnia Social en la Administración Pública Toluca, México. Dirección de Organización y Documentación. Unidad de Estudios de la Administración Pública Enero de 1993 p.7

Pichardo Pagaza, Ignacio. Nuevas Perspectivas de la Administración Pública Toluca. México Conferencia Magistral Universidad Autónoma del Estado de México. 1989 p 9

1. La Política de Simplificación Administrativa

La simplificación administrativa como proceso de gestión deriva una acción planeada que organiza objetivos, metas y estrategias, así como acciones administrativas de alto impacto en el aparato público. Este proceso administrativo hace coincidir la necesidad de actuar con eficiencia y de mejorar el servicio público.

La instrumentación de la política de simplificación administrativa tiene como base la dinámica del desarrollo social; no se agota en la determinación de una decisión pública o en la ejecución de un programa, sino que implica un proceso de retroalimentación constante de gestión en el que la finalidad es responder con eficacia a la problemática que se presenta en el entorno social, es decir, aduce un curso de acción sujeto a criterios de planeación y programación de actividades.

La política de simplificación administrativa se describe como la instrumentación de un proceso de gestión, en el que se destaca la eficiencia, la racionalidad y la calidad en el servicio público. Omar Guerrero indica que una política se integra por los siguientes elementos:

1. Intenciones. propósitos verdaderos de la acción.
2. Planes: medios específicos para lograr las metas;
3. Programas: instrumentos autorizados para alcanzar las metas;
4. Decisiones u opciones. acciones específicas hacia un conjunto de metas, planes a desarrollar y programas de ejecución y evaluación.
5. Efectos. Impactos mesurables de los programas".'

Un curso de acción de simplificación administrativa incluye los mecanismos para ejecutar los compromisos de coordinación institucional, el cual responde al quién será el responsable y cómo

Guerrero Orozco. Omar. Políticas Publicas para la Reforma del Estado Moderno. Colección Política y Administración Colegio Nacional de Ciencias Politices y Administración Publica. Tomo II México. Marzo de 1992. p. 52.

habrá de efectuarse el diseño, ejecución y evaluación La efectividad de la política reside en la capacidad de convocatoria y en el interés funcional de las dependencias involucradas, y su éxito, está en la palabra del ciudadano

La tarea de simplificación debe apoyarse en lineamientos operativos y guías técnicas que faciliten las tareas en la materia, como lo señala James Stoner las tareas simplificadas pueden aprenderse en un tiempo relativamente corto y terminarse rápidamente La estructura administrativa de coordinación debe responsabilizarse de que el programa se instrumente conforme a los criterios de la operación de mecanismos normativos vigentes y de que el órgano responsable de las tareas de simplificación involucre al servidor público y corresponsabilice a los usuarios en el mejoramiento de los trámites y procedimientos

La política de simplificación es un instrumento de modernización de la administración sujeto a métodos de trabajo flexibles- El control del proceso de simplificación no debe crear una cultura del formato interno o del registro procedimental' debe circunscribirse a la acción de un proceso cuyos objetivos y estrategias refuercen la cultura de vocación en el servicio. 'La única forma de administrar las cosas es no complicarlas Las organizaciones de la actualidad son más manejables porque las acciones que deben tomarse se han simplificado en forma paulatina y sistemática El proceso de gestión en simplificación debe diseñarse en la regla de una estructura administrativa en la que los procedimientos modernicen el quehacer público e incrementen la calidad de la función pública

La simplificación administrativa adquiere singular importancia porque contribuye al despertar una cultura administrativa en el servicio público que se dirige hacia lo sencillo, lo simple y lo útil y, en consecuencia, hacia la democratización del aparato público como un proceso permanente.

rY' Sionur J es y Wankel. | 4,1,i, lr 4] Meulw. P t ce Hea Panamer cana
909 p 2)0
Molan Julio 9 op cit. u 2r.

1.1. Resultados de la Política de Simplificación Administrativa 1981-1998

Las acciones de simplificación realizadas por las dependencias del ejecutivo estatal, responden a criterios específicos de eficiencia y racionalidad administrativa; en cada uno de los períodos de gobierno que se comprenden de 1981 a 1998 la modernización de los trámites y procedimientos forman parte sustantiva de la agenda de cambio institucional del gobierno estatal.

De 1981 a 1988 la política de simplificación administrativa se perfiló hacia los trámites y procedimientos de mayor impacto social, en el interés por contribuir a la modernización del aparato gubernamental en sus sistemas de gestión pública. En el período 1988-1993 la política de simplificación se concibe como un instrumento administrativo para impulsar el proceso de un cambio funcional en las dependencias de la administración pública, para elevar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos. Asimismo, para el período 1993-1999, la simplificación administrativa, como política, se institucionaliza en un programa general de la administración pública (por Acuerdo del Gobernador del Estado, en octubre de 1993), para eficientar los procesos administrativos e impulsar la desregulación económica,

Acciones y Compromisos de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México 1981-1995

PROGRAMA DE SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL	PERIODO 1981-1987	PERIODO 1981-1989	PERIODO 1989-1991	PERIODO 1994-1995	PERIODO 1998	TOTALES
rama de Simplificación de la Administración Pública						
Programa de Administración de la Adm. Pública						
Programa de "mpdcaodr."						
Atribuciones de la Administración						51
de S. n. l. u de Genera						
de Instrucción de la Administración Pública Estatal				641		641
Programa de Genera'						
de Simplificación de "Adm. Pública" Pública Estatal					151	151
TOTAL	89	159	930	641	151	1,761

Nota: Los compromisos y acciones de simplificación corresponden al ramo de la administración pública del Poder Ejecutivo.

Las 320 acciones reportadas representan el total que se obtuvo de sumar los datos dados a conocer por el titular del Ejecutivo estatal. Lic. Ignacio Pichardo Pagana en su periodo de gobierno de estos datos se analizaron 1,264.

En el Programa de Simplificación 1998 el dato que aparece es el planeado y corresponde a los compromisos asumidos.

El total de procedimientos simplificados que corresponderían al período 1981-1997, es de 1,200 y los proyectos de simplificación programados en el período 1981-1998 son 1,351. Las acciones de desregulación y simplificación administrativa han ido adquiriendo un carácter institucional para mejorar la eficiencia y la calidad en el servicio público en la administración pública estatal.

Las acciones y compromisos simplificados en las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, suman más de 1,000 en el periodo 1981-1998; esta cifra evidencia el trabajo ascendente y permanente en la práctica de la simplificación como un programa institucional de la administración pública estatal.

1.2. La Simplificación Administrativa : su impacto en el aparato público y en la sociedad

Durante el período 1987-1997 se reporta un total de 1,114 proyectos realizados en materia de simplificación administrativa, los cuales se caracterizan por la naturaleza inmediata de su impacto tanto en el aparato público como en la sociedad.

La simplificación en el aparato público se distingue, principalmente, en los trámites y procedimientos que tienen un alto impacto en la eficiencia interprocedimental e interorganizacional de las dependencias del Poder Ejecutivo; en cambio, la simplificación enfocada en la sociedad busca la eficiencia y la calidad de los servicios públicos que los usuarios de la administración gestionan en las oficinas públicas de **la entidad**.

Desde esta perspectiva se analizaron 884 acciones de simplificación, realizadas en los años de 1987-1996, a efecto de identificar la tendencia de los trámites y procedimientos seleccionados por las dependencias del Ejecutivo estatal que formarían parte del programa de simplificación administrativa, observándose que:

Concentrado del Impacto de la Simplificación de Trámites y Procedimientos en la Administración Pública Estatad 1987-1996

PERIODOS	IMPACTO DE LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA		TOTAL
	En el Aparato Público	En la Sociedad	
1981-1987			
1987-1989	36	62	98
1989-1993	141	123	264
1994-1996	291	231	522
TOTAL	468	416	884

Nota No se incluyen los compromisos relativos al periodo 1981-1987. que representan 111 de 86 acrones de simplificación ni los correspondientes a 1997-1998

Los sectores de la administración que mas han incursionado en la simplificación de trámites y procedimientos y que se han considerado como de alto impacto en la sociedad son Gobierno y Administración. Lo anterior se debe.. principalmente a su complejidad y a la naturaleza de sus funciones, así como a las actividades de los organismos auxiliares adscritos a su sector las cuales los hacen ser más estratégicos ya que tienen contacto directo y constante con la ciudadanía. En suma, el aparato público debe continuar instrumentando el Programa General de Simplificación, procurar su equilibrio y realizar un balance positivo en favor de la ciudadanía y de la sociedad en su conjunto.

2. Evaluación de las Vertientes de la Política de Simplificación Administrativa

Con la evaluación de las vertientes de simplificación en la administración pública estatal se pretende identificar las áreas del aparato público en las que ha tenido mayor impacto la instrumentación de los programas administrativos con el fin de incrementar la eficiencia, mejorar la prestación de los servicios

públicos y conocer la participación de los sectores de la administración en la ejecución de la política de simplificación administrativa.

Las vertientes consideradas en la simplificación administrativa se refieren a la eliminación de requisitos, el mejoramiento de la atención al público, la desconcentración y descentralización, la desregulación económica y la transparencia de la gestión pública.

La eliminación de requisitos comprende la sistematización de fases, modernización de los procedimientos y agilización de trámites; implica el mejoramiento de los trámites, la eliminación de instancias, tareas o actividades en un procedimiento; responde, también, a los procesos de automatización lo que conlleva a la optimización de los tiempos que emplean los usuarios para ejercer un derecho o cumplir con una obligación. Esta vertiente tiene por objeto desburocratizar los trámites y procedimientos en el aparato público y contribuir a que la administración pública se induzca en los procesos de competitividad y calidad en los servicios públicos.

La vertiente de mejoramiento de la atención al público incluye la instalación, remodelación o señalización de áreas de atención al público, el establecimiento **de sistemas** y/o módulos de orientación e información al público, el establecimiento de mecanismos de quejas y denuncias; el mejoramiento de la operación de las ventanillas únicas de gestión; la capacitación a los servidores públicos en la operación de trámites o procedimientos simplificados; la difusión a la ciudadanía de las medidas de simplificación; la modernización y mejoramiento de la gestión pública y el establecimiento de proyectos para la eficiencia administrativa.

La vertiente de desconcentración y descentralización persigue la modernización en la gestión pública y el fortalecimiento municipal que se revitaliza en los procesos de reestructuración del aparato sectorial estatal y en la federalización de atribuciones y funciones: la primera se refiere a la modernización de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo; la segunda a las acciones para fortalecer a las administraciones municipales

La vertiente de desregulación que originalmente se impulsó con el término de desreglamentación administrativa y persigue el fomento de las actividades económicas en la entidad. En relación a las acciones de simplificación se instituye como un proceso que se dirige a definir los mecanismos administrativos que deben seguir los particulares para la creación de algún establecimiento industrial, incluye la revisión de los requisitos normativos que impiden el establecimiento de empresas para la aceleración del desarrollo industrial.

La vertiente de transparencia de la gestión pública se instituye de manera reciente (1997) con el Programa de Simplificación Administrativa y tiene por objeto contener la discrecionalidad de la gestión pública. así como evitar y erradicar la corrupción administrativa en las oficinas públicas, sobre todo en aquellos procedimientos de carácter masivo y de alto impacto en la sociedad, ya que procura garantizar la conducta ética y responsable de los servidores públicos.

Las vertientes que mayor número de acciones concentran en el período 1987-1998. son la agilización de trámites y el mejoramiento de la atención al público con 487 y 484, respectivamente. En la vertiente de desconcentración y descentralización se reportan 80 en desregulación económica 63 y en transparencia de la gestión pública 40 el total de estas tres vertientes es de 183.

En el período 1987-1993 se contempla un total de 362 acciones de simplificación administrativa. en tanto que en el período 1994-1998 se reportan 792 acciones. lo cual representa un poco más del doble realizado por la Secretaria de la Contraloría a través del Sistema de Coordinación Global, Sectorial e Institucional. Las 1,154 acciones simplificadas en los sectores de la administración pública estatal durante 1987-1998 implican la continuidad en los procesos de modernización, racionalidad y eficiencia del aparato público.

Concentrado de la Simplificación de Trámites y Procedimientos de la Administración Pública 1987-1998

PERIODOS	Eliminación de Requisitos	Mejora en la Atención al Público	Descentralización	Desregulación	Transparencia de la Gestión Pública	TOTNL
1987-1989	59	38	1			
1989-1993	117	118	1	21		257
1993-1997	251	265	56	38	31	641
1998	60	63	15	4	9	151
TOTAL	407	484	73	63	49	1154

Nota: Las acciones de simplificación del periodo 1981-1987 no se incluyen debido a que no se localizó algún documento oficial que permitiera una clasificación por vertiente las miles son un total de 86. De las 153 acciones del periodo 1987-1993 se analizaron 98. De las acciones del periodo 1989-1993 que se prepararon un total de 320 proyectos, solo se analizan 264.

2.1. Vertiente de Agilización de Trámites y Eliminación de Requisitos

La vertiente de agilización de trámites en el período 1987-1998 reporta un total de 427 acciones simplificadas 176 durante 1987-1993 y 251 de 1993 a 1997. En esta vertiente se concentra la mayor parte de los procedimientos simplificados, en virtud de que quizá es la que menor costo representa para ser ejecutada en el aparato público. Su presencia en la gestión pública evidencia los esfuerzos de la administración para fortalecer la cultura de eficiencia y desarraigar la burocracia en los trámites y requisitos que se realizan en las oficinas públicas: es considerada de alto impacto a la Ciudadanía.

Las 176 acciones realizadas en el periodo 1987-1993 se desglosan como sigue: 59 acciones en 1987-1989 y 117 en 1989-1993. El crecimiento en las acciones de simplificación administrativa denota un mayor esfuerzo y una más amplia participación de los sectores de

la administración pública por eficientar la prestación de los servicios públicos. En este período se realizan 29.3 procedimientos por año y participan el total de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

Por sectores de la administración pública, durante 1987-1997, los que registran el mayor número de procedimientos simplificados son. Gobierno con 42, Educación con 31 y Administración con 22 en orden descendente le siguen Comunicaciones con 16, Finanzas con 15, Desarrollo Urbano con 14: el resto de los sectores realizaron menos de diez acciones de simplificación. Los seis sectores con mayor participación en las acciones de simplificación en el periodo concentran 140 proyectos, lo cual denota una estrategia de simplificación administrativa enfocada a los sectores globalizadores y prestadores de servicios públicos masivos.

En cambio, en el periodo 1993-1998 se concentran 311 acciones de simplificación administrativa: 29 en 1994, 87 en 1995, 74 en 1996, 61 en 1997 y 60 para 1998. Únicamente en el primer año en el que se aplicó el Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Estatal, se obtuvieron resultados por debajo del rango de 50 acciones de simplificación. Los años de 1995 y 1996 denotan el esfuerzo de los sectores por la agilización de los trámites decreciendo su número en los dos años siguientes, pero manteniéndose en forma constante el rango de los 60 proyectos a simplificar.

Por sectores de la administración pública estatal durante 1993-1998, sobresale el de Finanzas con 52, Gobierno con 47 y Educación con 37, en el siguiente bloque destacan Desarrollo Urbano con 30, Justicia con 27, Contraloría con 19, Administración con 18 y Trabajo con 17: ISEM con 13, Desarrollo Agropecuario con 14, Comunicaciones con 12 y Ecología con 11. Los sectores con menos procedimientos en esta vertiente son Desarrollo Económico con 9 y DIFEM con 5. Los cuatro sectores con menor número de acciones suman 37.

Los cinco sectores que más procedimientos simplificaron en el período 1987-1998 son Gobierno con 89, Educación con 68.

Finanzas con 67, Desarrollo Urbano con 44 y Administración con 40, **quienes realizaron** 308 acciones de un total en la vertiente de 487.

2.2. Vertiente de **Mejoramiento** de la Atención al Público

El mejoramiento de la atención al público es una vertiente que además de implicar la modernización del aparato público, destaca el trato con calidad y respeto a los usuarios de la administración pública. El acercamiento entre la gestión pública y la sociedad obedece a la creación de nuevos mecanismos administrativos y el reforzamiento de la normatividad para incrementar la presencia del ciudadano en la intervención del interés público y en la orientación de las políticas gubernamentales.

Esta vertiente concentra un total de 384 acciones en el periodo 1987-1998; 156 de 1987 a 1993, y 328 en 1993-1998. El incremento en las acciones denota el interés creciente en los sectores de la administración pública por mejorar los nexos de comunicación con la sociedad y por ofrecer servicios públicos con calidad a los usuarios, así el aparato público entiende que debe modernizarse para ser más competitivo en sus resultados y más eficiente en la prestación de los servicios públicos.

Las 156 acciones del período 1987-1993 se desglosan de la siguiente manera: 38 en 1987-1989 y 118 en 1989-1993. Los tres sectores con más acciones realizadas son: Administración con 30, Educación con 29 y Desarrollo Urbano con 22, en orden descendente siguen Finanzas con 17, DIFEM con 13 y Gobierno con 10; el resto de los sectores se localizan en el rango de menos de 10 procedimientos realizados. El total de las acciones de mejoramiento de la atención al público de los tres sectores con más proyectos suma un total de 81, resaltándose la presencia del DIFEM por ser un sector estratégico en la ejecución de la política social para apoyar a los grupos de escasos recursos en la entidad.

La vertiente de mejoramiento de atención al público en el Programa de General de Simplificación de la Administración Pública Estatal

reporta que durante el período 1994-1997, y específicamente en 1994 se realizaron 65 acciones, en 1995 se ejecutaron 80: en 1996 se concluyeron 69 y 51 en 1997, para hacer un total de 265 si a este dato se le suma la cifra que se tiene contemplada para 1998 el total crece a 328, el cual por año nos arrojaría un porcentaje de 65.6 procedimientos realizados

Por sectores de la administración pública en el periodo 1993-1998, la vertiente reporta que en el rango de más de 30 proyectos se localizan Gobierno, Educación, Trabajo y DIFEM; en el rango de más de 20 están Finanzas, Administración, Ecología y el ISEM y en el rango de menos de 20 proyectos se encuentran Justicia, Contraloría, Desarrollo Urbano, Comunicaciones, Desarrollo Económico y Desarrollo Agropecuario. Los dos sectores con el mayor número de proyectos son Desarrollo Económico y Desarrollo Agropecuario.

Comparativamente el período 1987-1998 indica que los tres sectores con más acciones que inciden en el mejoramiento de la atención al público son Educación con 62, Administración con 59 y el DIFEM con 50 y en el siguiente rango se encuentra Gobierno con 45, Finanzas con 42 y Desarrollo Urbano y Trabajo con 41. El total de estos siete sectores es de 340, en el período 1987-1993 el sector con más acciones es Administración: en el período 1993-1998 es el DIFEM y durante 1993-1998 es el sector Educación

2.3. Vertiente de Desconcentración y Descentralización

La desconcentración y descentralización son vertientes en la política de simplificación administrativa consideradas de alto impacto por el grado de eficiencia que inducen en los procesos de gestión del aparato público. Ambas tendencias obedecen a procedimientos jurídico-administrativos distintos, pero que tienden a disminuir la concentración y centralización excesiva del aparato público

Las acciones de desconcentración y descentralización por la vía de la simplificación administrativa en el periodo de 1987 a 1993, que se reportan por parte de la Secretaría de Administración, suman un total

de 9 proyectos realizados, uno durante 1987-1989 y 8 durante 1989-1993. Los sectores que reportan acciones de simplificación de este tipo son: Finanzas, Gobierno, Desarrollo Urbano, Administración y la Procuraduría.

Las cifras reportadas por el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal, en las vertientes de desconcentración y descentralización entre 1994 y 1997 son un total de 56 proyectos realizados. Si a estos proyectos se suman los programados para 1998 que son 15, el total se eleva a 71; un dato que sin duda implica la importancia de esta vertiente en el proceso de modernización de la gestión pública y en el compromiso de acercar la administración a la ciudadanía.

Entre 1994 y 1998 los sectores de la administración pública estatal que reportan el mayor número de acciones realizadas son: Gobierno con 12, Finanzas con 12, Administración con 9, Justicia con 6, Ecología con 8 y Desarrollo Agropecuario con 5; los sectores Contraloría, Desarrollo Urbano, Desarrollo Económico, Educación, Trabajo, ISEM y DIFEM reportan entre 1 y 4 acciones de simplificación en materia de desconcentración y descentralización.

La vertiente de desconcentración y descentralización muestra una gran diferencia entre el periodo 1987-1993 en el que se presentan 9 y el periodo 1994-1997, donde se registran 56 proyectos realizados. Si se considera el total de las acciones registradas durante 1987-1998 se reportan 80. Esta tendencia debe reforzarse en la medida en que el fortalecimiento de las funciones de los ayuntamientos se convierte en una prioridad en las estrategias de modernización de la administración estatal; así como por las variantes que la desconcentración ofrece a los procesos de eficiencia de las dependencias del Poder Ejecutivo.

2.4. Vertiente de Desreglamentación y Desregulación Económica

La vertiente de desreglamentación en la administración pública estatal es un concepto amplio que tiene como objetivo la eliminación de trabas a las acciones que en materia económica realizan los particulares, incluye, principalmente, la revisión de las normas que regulan las actividades empresariales. La desreglamentación económica es una vertiente que se fortalece a partir del interés de los particulares por intervenir en la prestación de algunos servicios públicos y de la necesidad de eliminar los requisitos que impiden el establecimiento de ciertas actividades empresariales.

Durante el periodo 1989-1993, se reportaron 21 acciones de simplificación en la vertiente de desreglamentación administrativa- El sector Gobierno concentra 15. Trabajo 1 y Desarrollo Urbano 5. El resto de los sectores de la administración pública estatal no reportan acciones de desreglamentación

En el período 1994-1998. el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal contempla 42 acciones de desregulación económica- El Sector de Ecología reporta 12, Desarrollo Urbano 6. Finanzas y Desarrollo Económico 5: Contraloría, educación y Trabajo 3: Comunicaciones y Transportes 2'.. Gobierno. Desarrollo Agropecuario y el ISEM 1

Considerando el período de 1994-1998, el total de las acciones que se proyectan en la vertiente de desreglamentación económica es de 42. sobresale el sector Ecología que registra 12 proyectos de simplificación.

En cambio, si se considera el total de las acciones correspondientes a la desreglamentación y desregulación. se tiene un total de 63 en el periodo 1989-1998 Esta vertiente que representa la apertura de la administración pública estatal a las nuevas condiciones que norman la vida de la competencia económica han facilitado la apertura de empresas y, en consecuencia, la generación de empleos

2.5. Vertiente de Transparencia de la Gestión Pública

La transparencia de la gestión pública como vertiente de la política de simplificación administrativa se incluye en el Programa de Simplificación de la Administración Pública Estatal en 1997. Esta tendencia en los procesos de modernización de la gestión pública señala que además de un acercamiento entre la sociedad y el gobierno es necesaria una relación de transparencia en los trámites y servicios que se realizan en las oficinas públicas

Durante 1997 se reportaron 31 proyectos realizados: 9 en el sector Ecología, 5 en Gobierno, Trabajo e ISEM 4 en Justicia y 3 en Comunicaciones y Transportes. Los sectores que se comprometen a efectuar acciones de simplificación para hacer más transparentes algunos de los trámites que se realizan en esas dependencias del Poder Ejecutivo, representan a áreas estratégicas en la prestación de servicios públicos masivos, así como el impacto en el desarrollo de las actividades empresariales.

Para 1998 esta vertiente de simplificación contemplaba realizar 9 proyectos: 5 en el sector Gobierno, 3 en Ecología y 1 en Comunicaciones y Transportes. El total de las acciones durante 1997-1998 es de 40. La transparencia de la gestión pública habrá de ir definiendo nuevos espacios de intervención en los procesos y sistemas de la administración pública estatal

3. Los extremos del proceso : sobresimplificación y desimplificación del aparato público

El proceso de simplificación en la administración pública tiene ante sí dos extremos que pueden ser objeto de evaluación en la medida de la experiencia que se va adquiriendo al interior del aparato público. En este caso, la metodología de los extremos es factible dado que a partir del análisis por categoría (sectores de la administración) se puede realizar un análisis comparativo en el que se especifique qué áreas administrativas se han comprometido con el programa de

correspondiente a 1998, conforman la base para que retomando lo avanzado en el proceso de la política de simplificación administrativa, se esté en posibilidad de realizar cambios en razón de la problemática que se ha presentado en el quehacer cotidiano de las acciones y proyectos de simplificación y en las soluciones adoptadas

El rediseño de los lineamientos es una acción básica que debe también instrumentarse en el marco del Programa General de Simplificación, esta medida debe realizarse con el apoyo e intervención de las dependencias del Poder Ejecutivo, a fin de que la experiencia obtenida en cada sector se incorpore en las acciones de mejoramiento y en el fortalecimiento de la política de simplificación.

4.1. La Reorientación de las estrategias del Programa General de Simplificación Administrativa

Las estrategias que orientan las acciones de simplificación de la administración pública estatal se definen en torno a un aparato público que ha actuado en materia de simplificación, eliminación o reducción de trámites y procedimientos y el mejoramiento de la atención al público

Con la experiencia obtenida en el período 1993-1995 y la correspondiente a 1994-1997 es comprensible que las estrategias del Programa General de Simplificación deban reorientarse con el propósito de cumplir en un 100% las acciones y proyectos contemplados en el programa general a través de'.

- A) Una coordinación globalizadora directiva. que sea integrativa, que presente un efectivo liderazgo, comunicación. coordinación e innovación y que cultive una nueva cultura en el servicio público.¹⁰
- B) La simplificación de los servicios públicos, el objeto institucional de la simplificación como política administrativa deben ser los servicios públicos que presta la administración pública'

Gfr Guzmán. Giheno **Esfuerzos sin Fronteras en Exocilentio**. Revista del Colegio de Graduados en Alto Dirección. Núm. 25 Vol 3 1993 **Número Espemal**.

- C) Desburocratización de trámites y procedimientos: se debe avanzar más allá de la eliminación de trámites o requisitos, para definir sistemas de servicios públicos y para que la ciudadanía conozca los derechos que tiene y el trato que espera recibir por parte del sector público.
- D) Desregulación del poder público: la desregulación económica debe explayarse para evaluar la geografía de la competencia y las atribuciones y funciones del órgano ejecutivo de la administración pública estatal.
- E) El reforzamiento de la atención al público. se debe continuar con la capacitación del personal público con el propósito de procurar la calidad de la atención ala ciudadanía y la adopción de los conceptos modernos de la gestión pública.

Estas estrategias muestran un escenario más del conjunto de las tendencias y la magnitud del aparato público estatal; el Programa General de Simplificación no se modifica, sino que se reorientan sus estrategias para hacerlo eficiente en sus resultados, eficaz y efectivo ante una sociedad que busca un gobierno menos burocrático, de una sociedad que se convence, con la cotidianidad de los hechos, de que se requiere una administración pública del tamaño de los bolsillos públicos y de las características reales de la sociedad mexiquense a la que sirve.

4.2. El rediseño de los lineamientos y la metodología de coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa

El rediseño de los lineamientos es una actividad previa para la implementación de estrategias. Los lineamientos se rediseñan en función de los antecedentes con que se cuenta, mismos que después de analizarse, es factible proceder a su ampliación en cada una de sus categorías para fortalecer la política de simplificación administrativa.

" Pichardo Pagaza, Ignacio. op.cit p 9.

El rediseño se presenta como metodología, dado que no se inventa ningún término nuevo sino más bien, con el apoyo de lo alcanzado se propone el fortalecimiento del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal, es decir, en este proceso técnico metodológico se deben identificar los cambios que requiere el programa administrativo tales como la revisión de la política y de su diagnóstico, para definir el programa de metas y alcances de simplificación administrativa".

Como objetivo general se infiere que la política de simplificación administrativa se refiere a los esfuerzos de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos públicos en las acciones de desburocratización de los trámites y procedimientos, la simplificación de los servicios públicos. la desregulación del poder público y el mejoramiento de la atención al público atendiendo a las directrices del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 y a la agenda gubernamental de modernización del Poder Ejecutivo.

Como objetivos específicos **de la política de simplificación administrativa se establecen**

Avanzar en la desburocratización de trámites y procedimientos, como una acción para democratizar al aparato público. para acercar a la sociedad con la administración pública y como un binomio de intercambio de esfuerzos

Que la simplificación administrativa se enfoque hacia los servicios públicos dado que éstos son el centro de la competencia, atribuciones y funciones de la administración pública estatal

Que la desregulación del poder público se enfoque a abrogar aquellos aspectos de las normativas jurídicas vigentes que deben reservarse a la sociedad y que regule la discrecionalidad en el servicio público

Que el mejoramiento de la atención al público se dé en la línea **de la profesionalización en el servicio y que se abran las puertas de la administración pública al ciudadano.**

Que se avance en la revisión de la magnitud de los trámites y procedimientos en el sector público estatal de conformidad con las directrices de eficiencia, descentralización, desconcentración y la resectorización del sector auxiliar.

Avanzar en los esfuerzos de compactación de los trámites y procedimientos **de las dependencias**; **organismos** auxiliares y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo.

Las vertientes del Programa General de Simplificación Administrativa **que deberán tomarse en cuenta son**: **Simplificación administrativa** de los servicios públicos, **Desburocratización** de los trámites y procedimientos, **Desregulación** del poder público, **Desconcentración** de trámites y procedimientos, **Descentralización** de trámites y procedimientos, **Transparencia de la gestión pública**

Los criterios en cuanto a la evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal refieren. Simplificar como un ejercicio pragmático que procedimentalmente **ejerce un impacto en la administración**, **en los gestores y en la población**. La simplificación observa una discrecionalidad propia a la **acción que fue seleccionada para mejorarse**. **Así, el impacto de la simplificación** adquiere un valor cualitativo sobre el procedimiento y **la metodología de resguardo que prácticamente se publicitan en el programa general de simplificación**".

La simplificación es una estrategia de gestión cuya cobertura se asume bajo compromisos presentes que se desagregan en vertientes programáticas, sus líneas de acción o de impacto responden a objetivos concretos de programa de cobertura sectorial.

Técnicamente la apertura del impacto de las vertientes tiene por objeto:

Acciones de impacto en la **eficiencia y calidad del servicio** público y la atención **a la ciudadanía**

Acciones de impacto en la eficacia administrativa, procesos de gestión y sistemas de información.

- Acciones de impacto en las normas procedimentales

Acciones de impacto en la profesionalización y responsabilidad del gestor.

Estas variables corresponden a aspectos estratégicos del programa modernizador de la administración pero, a su vez, son el ángulo cuantificador del impacto de la acción de simplificación, están plenamente identificadas en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, su incorporación es propia de la política administrativa hacia un cambio sustantivo en los procesos de gestión pública

Las vertientes programáticas e impacto de las acciones son el contenido del compromiso procedimental de gestión en su proposición conceptual y estas se desahogan en el planteamiento de la forma y mecanismo de su instrumentación y ejecución coordinada. de esta manera, las variables comprenden los términos de eficiencia, eficacia, municipio, normativa y gestores La correlativa de su tratamiento es uno de los aspectos metódicos en la estrategia del programa de simplificación, este planteamiento debe acordarse en la instancia del Ejecutivo para que la coordinación del programa de simplificación continúe integrando esfuerzos y se fomente una cultura de modernización en el aparato público.

4.3. Matriz flexible para el Programa General de Simplificación Administrativa

La modernización de los procedimientos y trámites es una línea estratégica en la calidad de la eficiencia administrativa que debe acompañarse de un cambio en los patrones de trabajo y en la cultura corporativa de organización. El Programa General de Simplificación Administrativa 1996, debe integrarse en la retroalimentación de lo avanzado en 1993, 1994 y 1995 e, invariablemente, deben considerarse nuevos elementos y categorías de acción. El ejercicio es rescatar y continuar dentro de las acciones de alto impacto, revisando su interpretación conceptual, insistiendo en la actualización del marco normativo **estatal**, la renovación de las estructuras orgánicas y la descentralización de funciones y competencias a los ayuntamientos del Estado, además de la transformación de las actitudes y aptitudes de los servidores públicos'--'

La *coordinación* sobre proyectos interinstitucionales, se establece con base en el Acuerdo del Ejecutivo estatal y corresponde a la ejecución de compromisos específicos de algunas dependencias con la Coordinación del Programa General de Simplificación. Los compromisos o proyectos se evalúan como de alto impacto y se realizan mediante una instrucción del gobernador o cuando se detecta algún reclamo social en ciertos trámites o procedimientos

La *colaboración* es una forma más específica de trabajo, dado que involucra a dos dependencias y por ende, existe mayor voluntad y capacidad administrativa para avanzar en la simplificación administrativa.

La cooperación **en materia de simplificación administrativa se ha proporcionado al sector privado a través de reuniones con los empresarios, a fin de darles a conocer los avances en materia de desregulación y fomento económico. La cooperación tiene una relación de carácter externo, permite a otras instancias e institutos**

Ha, n aelchez Gn l le rmo La Simp ifeacion Ad min Istrativa en la Admimst(a cion Pública del Estado de Mexlcó en Revista *del IAPEM*. Núm 20. op. cit. p 32

académicos. de investigación, docencia o de particulares, hacer propuestas de mejoramiento para fortalecer el Programa General de Simplificación Administrativa. Este sistema posibilita la realimentación de las acciones del programa de simplificación por la vía de las experiencias obtenidas en áreas distintas al sector público y que son parte de las tendencias del cambio integrador y globalizador que experimentan las sociedades en la actualidad.

La *cogestión* es una técnica que en el campo de la coordinación administrativa implica el reconocimiento de dos instancias normativas para la ejecución de un proyecto. El Programa General de Simplificación Administrativa comprende algunas vertientes donde ya existen dependencias con la infraestructura y la función en operación. a las cuales no se les ha reconocido su nivel de coordinación en esa materia, ni se les ha identificado en la estructura de coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa para formar parte de las técnicas modernas de coordinación a través de la cogestión

Estas categorías que se especifican y que identifican un sistema más flexible, abierto, moderno y de mayor capacidad de coordinación es, propiamente, uno de los considerandos del Acuerdo en materia de simplificación administrativa. el cual indica "que las tareas de simplificación administrativa deben responder a las demandas de la población y corresponder a una acción deliberada, planeada, sistematizada y corresponsable del conjunto de dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal 14

Sobre esta base. la política administrativa de racionalidad, desconcentración funcional y cambio estructural que requiere el aparato público estatal tendrá bases efectivas no sólo para hacer planes y programas, sino también para ejecutar políticas en la razón y el deber de la racionalidad gubernamental El planteamiento de la magnitud del aparato público en el programa de simplificación, la descripción de la importancia de las acciones y su impacto en el aparato público en el corto. mediano y largo plazos, son aspectos

Gaceta de Gobierno. Periódico Oficial. Acuerdo por el que se establecen las bases para la Integración Ejecución. Coordinación Y Evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México y Toluca México Turno CLVI. No 84 Octubre 28 de 1991, p 1

eficientistas de la calidad en el servicio público y se consideran parte del pronóstico de la administración **pública estatal**.

El problema de los procedimientos y trámites, los compromisos en materia de simplificación de la administración, las vertientes de gestión., la simplificación en sus vertientes programáticas para revalorar la orientación de modernización de la función pública, el impacto de la acción de simplificación por la naturaleza del procedimiento y en el objeto del destino de la acción, la distribución de la función, los productos que se han generado sobre el proceso de simplificación. sus prioridades, vertientes, mecanismos de coordinación y bases de ejecución son todos elementos que deben revalorarse en la preponderancia de una cultura administrativa más efectiva. Estas líneas persiguen un incremento de la efectividad de la política de simplificación administrativa, la eficiencia en el ejercicio de la función pública y, en general.. el mejoramiento de la administración pública estatal.

Conclusión: El Sistema Estatal de Trámites y Procedimientos **en la Administración Pública Estatal**

La simplificación administrativa debe apoyarse en la instrumentación de un Sistema Estatal de Trámites y Procedimientos en el cual se diseñen e incluyan los subsistemas relacionados con los procedimientos que, hasta la fecha, no han sido considerados. Con este tipo de acciones se contribuye en forma efectiva a la modernización integral del aparato público estatal.

La política de simplificación administrativa ejecutada, primero, a través de la Dirección de Organización y Documentación y actualmente por la Coordinación del Programa General de Simplificación. registra avances importantes que sirven de base para la integración del Sistema Estatal de Trámites y Procedimientos en el Aparato Público Estatal

Los elementos y acciones que deberán considerarse para la operación e instrumentación de este sistema son los siguientes:

Definir y delimitar las atribuciones y funciones de las Secretarías de la Contraloría y de Administración **en el diseño y ejecución del sistema**

La Dirección General de Organización y Documentación y la Coordinación del Programa General de Simplificación serían las responsables de definir las líneas de coordinación, cooperación y coparticipación para la conformación del Sistema Estatal de Trámites y Procedimientos.

Una de las líneas sustantivas de trabajo deberá orientar la creación de los subsistemas de trámites y de procedimientos, procurando destacar el relativo al mejoramiento de la atención al público, el cual deberá fortalecerse con la operación e instalación de los módulos de orientación e información al público: y el de la transparencia de la gestión pública en el que se contemplan los trámites relativos al Registro Civil, Registro Público de la Propiedad, etc., estas vertientes habrán de sumarse a los subsistemas de los Registros Estatal de Trámites Empresariales y de Trámites de la Vivienda.

El Sistema Estatal de Trámites y Procedimientos en el proceso de modernización de la administración pública estatal, coadyuvarla, a su vez, a fortalecer la modernización de los sistemas de información de la administración pública y a impulsar la política informática del gobierno estatal como parte del cambio tecnológico y científico que demanda la sociedad heterogénea que habita en la entidad-, y, en consecuencia modificar el modo de ejecución de las políticas administrativas del gobierno local, es decir, pasar de un modelo de eficiencia en la gestión pública a uno de calidad, productividad y excelencia en el servicio público.

La política de simplificación administrativa, no debe concluir o considerarse como una meta cumplida al término del período de gobierno. La estrategia de simplificación y desregulación económica **planteada en el Plan Estatal de Desarrollo debe replantearse y rediseñarse para el próximo período de gobierno (1999-2005), debido a que el aparato público requiere de la simplificación**

administrativa como una herramienta administrativa que le permitirá continuar el proceso de modernización de los trámites y procedimientos.

La administración pública estatal tiene el reto de transitar del modelo de eficiencia que ha venido prevaleciendo e impulsando, a un modelo de calidad en el servicio público, que además sea acorde con los sistemas administrativos que operan en el sector privado, es decir, debe impulsar la calidad como un sistema de políticas públicas. En suma, que la función pública actúe con calidad y que en esta calidad se proyecte, también, el tamaño del aparato público y la racionalidad de la administración pública del Estado de México.

Matriz de Coordinación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal

Estrategias Sectoriales <u>Tipo de Coordinación</u>	Modernización Administrativa	Desregulación de la Actividad Empresarial	Mejoramiento del Aparato Público
Coordinación	<p>En donde deben de</p> <p>insituciones de coordinación para un mayor eficiencia en su</p> <p>rama, y</p>	<p>El Registro de Trámites Empresariales debe implementarse en la modalidad de curso El Formato Unico debe manejarse en todas las Ventanillas Únicas en una fase experimental y de pasar a la Fase de aplicación</p>	<p>Se deben implementar los mecanismos de coordinación del aparato público, para favorecer la ejecución de las políticas gubernamentales</p>
Colaboración	<p>Las dependencias de adscripción pública deben ser más receptivas y colaborar con otras dependencias en el cumplimiento de ciertas metas y a la ejecución de programas.</p>	<p>Todas aquellas dependencias que efectúen trámites empresariales deben integrar y realizar su propuesta de simplificación.</p>	<p>Las dependencias del aparato público deben reforzar sus mandatos de trabajo a través de las formas de trabajo en equipo por colaboración y la formación de grupos interdisciplinarios con experiencias que se deben continuar explorando en la gestión pública</p>
Cooperación	<p>Las dependencias del P.A., en su caso, no deben realizar los programas que se les asignan, sino proponer sus propios programas</p>	<p>Las dependencias deben participar en la implementación del Registro Estatal de Trámites Empresariales</p>	<p>La administración debe ser más sensible en sus mecanismos de trabajo. no debe levantar barreras institucionales</p>
Cogestión	<p>La administración puede ser más receptiva a las creaciones de la iniciativa privada.</p>	<p>Los empresarios deben revisar el Registro Estatal de Trámites Empresariales</p>	<p>la sociedad en su conjunto debe participar en los proyectos de desarrollo humano</p>



Ixtapa de la Sal

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE EL RETO DE LA CALIDAD : PROPUESTA PARA EL CENTRO COMERCIAL ISSEMYM TOLUCA

Ma. Izbeth Palma Pichardo'

Introducción

El próximo milenio se encuentra a un paso de nosotros.. **su presencia** es latente en las actividades de todos los seres humanos y nos recuerda la larga existencia de la humanidad y de su lucha por alcanzar sus ideales y vivir mejor

Los avances tecnológicos, la existencia de una economía cada vez más globalizada, la creciente competencia mundial, la modernización de estructuras y sistemas, están propiciando que las organizaciones de nuestro país replantéo su funcionamiento y posición y busquen adaptarse a los requerimientos de la propia humanidad.

La presencia de una comunidad **más interesada** en su entorno y con el ánimo de aumentar la calidad de vida que requiere para su desarrollo, ha provocado que ninguna empresa u **organización al** servicio de la sociedad deje a un lado las necesidades de las personas a las que sirve.

La actividad de la administración pública mexicana **no está ajena a** estos cambios que acontecen en su medio ambiente y cada vez está más obligada a dejar atrás estructuras, procesos y prácticas administrativas que hoy resultan obsoletas y sustituirlas por otras más acordes a los retos actuales y futuros.

Es por ello que hoy la aplicación de métodos como **la filosofía de la** calidad total, ha cruzado la barrera entre lo privado y lo público, para irse insertando poco a poco en las actividades de la administración

pública, con la finalidad de responder de manera efectiva a la comunidad mexicana; este proceso se hace evidente en los tres ámbitos de gobierno y en todas y cada una de las funciones administrativas.

1. Concepto de calidad

Hoy en día ante la existencia de un mundo cada vez más compenetrado en ideas y pensamientos, en donde éstas se universalizan reconociéndose y aplicándose en todos los ámbitos, se hace necesario plantear ideas nuevas que permitan a los seres humanos unirse en busca de mejores opciones de convivencia, una de esas ideas es la introducción de la calidad total al interior de las empresas, organizaciones e instituciones (públicas y privadas) para lograr mayor productividad y competitividad.

La calidad, poco a poco se ha ido modificando y perfeccionando, va creciendo y abarcando otros aspectos más allá de la empresa; actualmente la aplicación de ésta se refiere a toda la organización; es una calidad integral, que se ha convertido en un modo de administrar cualquier organización.

Armand Feigenbaum señala que calidad es "la resultante total de las características del producto y servicio en cuanto a mercadotecnia, ingeniería, fabricación y mantenimiento por medio de las cuales el producto o servicio en uso satisficará las expectativas del cliente".

Roberto Rico señala que la calidad es la suma de los valores agregados que se incorporan al producto y/o servicio a lo largo del proceso y que los clientes extraen de ellos, es decir, es el valor final a través del cual los clientes satisfacen sus necesidades y/o expectativas 2

1 Feigenbaum. Armand. *Control Total de la Calidad México*, GFCSA_ 1994 p. 7

2 Rico_ Ruben. *Calidad Estratégica Total: Total Quality Management*. Buenos Aires. Macchi. 1993 p 5

De acuerdo a diferentes concepciones que tienen los autores, podemos decir que la calidad parte de todos los miembros de una organización o empresa, quienes deben procurar la satisfacción de las necesidades de clientes a través del cumplimiento de los requisitos y la prevención de errores creando para ello un compromiso para la mejora continua, ofreciendo lo mejor en tiempo y forma para obtener óptimos resultados.

1.1. Filosofía de la calidad total

La filosofía de la calidad total encuentra su fundamentación básica en las siguientes premisas:

1. **Satisfacer plenamente a los clientes internos y externos.**
2. Producir productos y servicios **libres de defectos.**
- 3 **Eliminar el desperdicio.**
4. Acortar el **tiempo de respuesta.**
- 5 Asegurar **el funcionamiento continuo del proceso.**
6. **Entregar a tiempo los productos o servicios.'**

El nuevo concepto de calidad se apoya esencialmente en dos elementos: 1) El factor humano y su importancia en la consecución de objetivos de calidad y, 2) los sistemas de calidad, es decir, la implantación de ésta en la organización.

En cuanto al elemento humano, el principal factor para la calidad es el cambio en la forma de pensar de las personas, para posteriormente procurar el cambio en otros aspectos como la forma de trabajo, en la administración y en la propia convivencia

Lograr todo esto es una tarea sumamente difícil pero primordial, por lo que el cambio hacia la calidad debe mostrarse como una oportunidad en la que todos pueden participar y en la que los directivos de la organización sean el motor del proceso, los guías del cambio.

3 Estrada Almaza a Eme Sto. "¿ealidad 1 atar en la Adm;nistracion Pública MI Estado de Maxico (Aspectos feos f s. prospedlvo y ap rativos ". e R . 4e Admn , P,POCa oej es,avo _e 9,.c, No 24 rcRica Mez !APEM. octubre-dloentire 1994 p. 107

Posteriormente se debe definir una estrategia de actuación que busque la satisfacción del cliente y la atención a los recursos humanos para lograr el consenso interno (efecto sinérgico). Las estrategias son varias. entre ellas encontramos las que proponen los clásicos como Deming, Juran o Crosby. así como otros autores hispanos. Los cuales centran su modelo para el logro de la calidad total en tres aspectos: Planeación, Control y Mejora. Es decir, el proceso hacia la calidad se constituye en un ciclo permanente.

Pero además, el funcionamiento de la calidad **total en la** organización, implica el conocimiento de otros factores clave que sustentarán el éxito de la calidad **total**. **Entre ellos:**

1. **Compromiso y participación de la alta dirección.**
2. **Identificar clientes y sus necesidades.**
3. **Estudiar costos de calidad**
4. **Creación de grupos participativos o como se conocen comúnmente "círculos de calidad".**

Estos elementos son primordiales para el logro de la calidad en una organización. Sin embargo, lo más importante de la filosofía de la calidad es que da prioridad **a las personas**, considerándolas como un elemento fundamental para alcanzar objetivos y el desarrollo de nuevos valores que incluyan la motivación, el reconocimiento, la participación y adhesión **de todos en torno a las metas** organizacionales con la voluntad de hacer las cosas siempre mejor.

La filosofía de la calidad se sintetiza en el cambio profundo de creencias, valores, estructuras y sistemas caducos, implicando un esquema de desarrollo personal, organizacional y social, que permanezca como parte de una nueva cultura de precisión y exactitud en todas las actividades que se realizan. Esto es, trabajar inteligentemente tanto en forma individual como en grupo.

1.2. Mercadotecnia y calidad: procesos clave para la satisfacción del cliente

La administración no es el único factor que interviene para el éxito completo de una empresa. o de los bienes y servicios que puedan producir éstas, existen otros elementos como la mercadotecnia que es un proceso social y administrativo, por medio del cual individuos y grupos obtienen lo que necesitan y desean al crear e intercambiar productos y valores por otros' La mercadotecnia se compone de actividades a través de las cuales podemos comercializar o intercambiar productos y servicios: es por medio de esta disciplina que se puede hacer surgir lo mejor de una empresa de un producto o de un servicio

El papel que desempeña el marketing es primordial en el campo de la calidad, ya que para ambas la orientación hacia el cliente y la satisfacción de sus necesidades es el eje central que mueve sus actividades y acciones Además el papel de la mercadotecnia en el Centro Comercial ISSEMYM es fundamental para su óptimo funcionamiento, puesto que debemos conceptualizarla como una empresa pública. y que como tal requiere de herramientas para sobrevivir en el mercado

Es común que de acuerdo a la naturaleza de las empresas públicas, sus operaciones estén más condicionadas a las órdenes gubernamentales que por las fuerzas del mercado, lo que ha provocado que se relegue el uso de la mercadotecnia en éstas para actuar de manera competitiva

Sin embargo hoy en día ninguna organización -sea pública o privada- escapa a las tendencias actuales y a la imperiosa necesidad de propiciar la competitividad para la supervivencia.

Por ello es importante tener en cuenta los elementos fundamentales que permitan alcanzar una diferencia positiva entre los clientes Esos elementos son

- 1 Definir la misión de la empresa. La cual establece el tipo de cliente a atender, la estrategia a seguir.. el tipo de producto a ofrecer y el tipo de empresa que se quiere ser
- 2 Segmentación de mercado. A través del marketing deben identificarse los consumidores meta a los cuales se buscará atender y satisfacer. Para ello, se considera que cada cliente es distinto y por tanto se necesita segmentar con base en las características comunes. La segmentación de un mercado se hace en función de diversas variables como las geográficas.. demográficas,. psicográficas y de comportamiento.
3. Posicionamiento **A través del cual un negocio es enfocado hacia los segmentos en que se tienen ciertas ventajas frente a los competidores.**

Ahora bien, por lo que respecta a la utilización del marketing en el Centro Comercial ISSEMYM Toluca, es importante considerarla como una estrategia que permitirá estudiar el tipo de negocio que es, a quién se pretende atender y qué es lo que ofrece; características primordiales también para la calidad.

La mercadotecnia es relevante en las operaciones de la empresa que ofrece productos o servicios, es un eslabón del proceso que forma la cadena de una administración efectiva y de calidad, y un elemento primordial para dar a conocer y reconocer la calidad ante el cliente.

2. La administración pública ante el reto de la calidad

Es evidente que la calidad ha ido adquiriendo cada vez más importancia dentro de las empresas que ofrecen productos y/o servicios, su existencia ha permeado no sólo al ámbito económico, sino también al político y social, prueba de ello es la propia administración pública mexicana que ante una sociedad cada vez más demandante, debe responder de manera efectiva y eficiente ante las exigencias de su principal "cliente": la población.

La puesta en marcha de la calidad en el sector público de México se ha convertido en una obligación de cualquier gobierno para buscar mejorar y rebasar los obstáculos que se oponen a un desarrollo que encierra una actuación con calidad que pugna por realizar las cosas bien desde la primera vez. en el tiempo preciso, con prontitud y eficacia en la prestación la utilización racional y eficiente de los recursos y para obtener la mayor productividad posible

Si bien la administración pública enfrenta una tarea sumamente difícil, para que nuestro país pueda hacer frente a los problemas actuales y a los del próximo siglo. es necesario crear condiciones que permitan mejorar la calidad de vida y las condiciones de convivencia de las personas.

Para satisfacer ciertas necesidades como son los servicios públicos, la sociedad recurre a la administración pública para que sea ésta quien de respuesta a sus demandas. Este aspecto es sustancial para establecer lo que los ciudadanos demandan y lo que el gobierno ofrece Es el momento en que la población muestra su confianza hacia su gobierno y en la medida en que éste responda solucionando los requerimientos de la población. se ganarán consensos o propiciarán disensos. En otras palabras. los ciudadanos evalúan a sus gobiernos por su capacidad de atender oportunamente las demandas sociales y no por la misión teórica que les corresponde.

Ahora bien. para hablar de calidad en cualquier servicio que presta la administración pública es importante considerar que su implantación implica una redefinición de valores, de creencias y de la misión Pero además. la calidad en el servicio público requiere el compromiso de todos por una parte de la disposición política, la cual es prioritaria para llevar a cabo cambios en las estructuras que van desde la raíz: sin ella cualquier intento puede fracasar y quedar tan sólo en la idea de buenas intenciones También se requiere de la participación de servidores públicos y de la misma población

Actualmente es muy común entre la población, la opinión generalizada de que la administración pública, sea federal. estatal o municipal. es ineficiente: que en ella se encuentran fuertes niveles de apatía. corrupción. deshonestidad y desinterés hacia la población: trámites

interminables, abuso de poder, prepotencia y en general mil razones que hacen evidente que para el ciudadano la administración pública se ha convertido en un ente obsoleto que poco hace, mucho gasta y nada ofrece.

Algunos de los problemas que han hecho que la administración pública se vaya rezagando y convirtiéndose en una organización pasiva, poco innovadora y creativa son aspectos tales como: la ausencia de indicadores que señalen de manera clara cómo andan las cosas dentro de la administración, no hay una comunicación con el ciudadano y los empleados que tienen relación directa con él debido a la estructura jerárquica en donde el paradigma es que el de 'arriba' piensa, el de en medio controla y el de abajo obedece órdenes

Otros aspectos que caracterizan a la administración pública y la hacen diferente de la Administración de Calidad sons

El trabajo individual, olvidándose de la importancia de trabajar en equipo.

La actuación a corto plazo en donde lo único que importa es resolver los problemas del día, año, trienio o sexenio correspondiente y no prevenir a largo plazo que es más importante (se administra por crisis).

Los empleados piensan en satisfacer a su jefe más que a su cliente que es más importante.

La ausencia de un autocontrol de actividades y verdadera delegación de responsabilidad.

El gobierno se dedica a corregir errores en lugar de anticiparse a los hechos y prevenirlos, a través del control de procesos, estadística y conocimiento de las demandas del cliente.

La idea mal entendida de que la información es poder y por tanto ésta se oculta propiciando la fragmentación de departamentos en lugar de compartir la información en beneficio de toda la organización y de la población

En la administración pública los procesos se han vuelto muy complejos y burocráticos debido a la excesiva división de trabajo y a la especialización todos se preocupan por su pequeña parte, nadie se responsabiliza por los resultados finales.

Falta de comunicación entre departamentos o áreas y entre jefes y empleados operativos. lo que provoca divisiones en la organización

Ante estas características negativas, es necesaria una nueva forma de trabajar con estructuras y procesos que se adapten a la nueva realidad., en donde la administración pública y la prestación de servicios respondan de manera eficaz y eficiente, desapareciendo el papeleo y el sinnúmero de autorizaciones para la aprobación de trámites y servicios. así como evitar el despilfarro de recursos, además de poner énfasis en el recurso humano para el buen funcionamiento de la organización y lograr la orientación hacia el cliente

Se requiere de una administración de calidad caracterizada por el trabajo en equipo la atención al cliente prevención de errores mediante la planeación a largo plazo.. procesos sencillos que permitan establecer mejoras continuas y lograr el enfoque al cliente y la optimización de los procesos.

Para lograr el cambio en una organización de este tipo es necesario empezar a trabajar en elementos que se han mencionado y convertirlos en características propias de la administración pública

Planeación- Es fundamental que el gobierno tenga un objetivo claro de hacia donde quiere ir y que actúe como un sistema, al no contar con un buen sistema de planeación se adopta una administración por crisis en donde se pone énfasis en las urgencias y no necesariamente en lo importante

Para realizar una buena planeación se requiere de sencillez y efectividad, la participación y creatividad de todos los niveles., y de tener en cuenta las restricciones presupuestales.

Presupuestación Actualmente en la organización pública los errores más comunes al presupuestar son: la toma de decisiones de asignación de recursos por parte de la Tesorería, sin consultar con las dependencias y sin considerar sus proyectos y rentabilidad social de los mismos

Según el enfoque de calidad debe presupuestarse de acuerdo a los servicios, es decir. cada partida debe traducirse en una actividad específica dentro de cada proyecto. Todo presupuesto debe ser acorde a las metas y acciones que cada oficina realiza

Rediseño organizacional. **Es necesario llevar a cabo una reorganización de puestos y funciones, eliminar los grandes tramos de control y diseñar con base en el servicio y los procesos**

Enfoque al cliente. Ver al ciudadano o usuario como un verdadero cliente y procurar la satisfacción de sus necesidades, estableciendo **estándares de servicio como la reducción del tiempo de respuesta.** la atención al público, etc Además, fomentar la participación ciudadana para que sugieran la forma en la que desean ser atendidos

Necesidad de un buen líder. El líder puede propiciar el cambio El **líderazgo es para la calidad una pieza clave en el rompecabezas de la organización.**, ya que son ellos los verdaderos responsables del cambio y del compromiso.

Trabajo en equipo Es indispensable que los servidores aprendan a **trabajar en equipo. Este tipo de trabajo fomenta que en lugar de pensar en las funciones individuales. los miembros entiendan la misión de la organización y el papel fundamental que todos juegan para alcanzar los fines del gobierno.**

Enfoque a los procesos. Los cuales deben ser rediseñados con base en su utilidad y eliminar **las etapas** o pasos que **no agregan valor** Debe también delegarse responsabilidad por parte del líder a los subalternos, quienes tomarían decisiones., serían responsables por sus clientes y buscarían oportunidades de mejora.

Utilización de herramientas de calidad y estadísticas. Para controlar y rediseñar procesos, trabajar en equipo. enfocarse al cliente y

administrar proyectos, algunas herramientas son. Ishikawa o diagrama causa-efecto: Histograma Principio de Pareto: Diagramas de control, Desglose estructurado de trabajo (DET), Diagrama de Gantt: Diagrama de Flujo: Cadena cliente proveedor: Matriz cliente-servicio Análisis de fuerzas y debilidades, amenazas y oportunidades (FODA): Bench marking

Verificación. Para evitar la administración por crisis y prevenir y mejorar los servicios. La estadística es básica para tener datos precisos y mantener un rumbo. Para ello, es necesario establecer las variables e indicadores más importantes

Educación y capacitación. Los objetivos de la capacitación deben ser: sensibilizar sobre la necesidad del cambio: compromiso y apoyo para el proceso de cambio y apoyar la profesionalización de los servidores públicos. También deben fomentarse los elementos de calidad como: enfoque al cliente, al personal, a procesos: trabajo en equipo, medición, prevención, liderazgo y mejora continua, los cuales deben ser aprendidos y aplicados por todos los miembros de la organización

Comunicación. La cual debe fortalecerse interna y externamente a través de escuchar al cliente y a los colaboradores Internamente, la organización debe romper barreras entre departamentos, reducir la formalidad y la jerarquía, fomentar la cadena cliente- proveedor de los procesos y reducir los tramos de control.

Finalmente el último elemento a considerar es la mejora *continua* que debe darse una vez que la organización ha aprendido los aspectos anteriores, es decir, administrar con calidad

Asimismo, los servicios públicos de calidad deben contar con un marco de actuación que les permita ofrecer una respuesta oportuna a quienes en su momento se constituyen como usuarios de ese servicio. La calidad en el servicio es la percepción que tiene un cliente acerca de la correspondencia entre el desempeño y las expectativas, relacionados con el conjunto de elementos secundarios, cuantitativos y cualitativos de un producto o servicio principal."

El desarrollo de la calidad en el gobierno mexicano surge a partir de finales de los ochenta, cuando se considera la calidad como elemento básico para la administración. Prueba de ello fueron los diferentes programas, acuerdos y convenios creados para tal efecto, entre ellos: el Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994, el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad; el Convenio para el Mejoramiento de la Administración Pública Federal, y más recientemente el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-200 (PROMAP).

Así mismo, **se han llevado a cabo acciones en áreas centrales como el impulso de la calidad total al interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), y actualmente la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). se encarga de la creación de centros de capacitación en calidad, cuyo propósito sea el de impartir cursos o talleres a servidores públicos, a través de contenidos prácticos, académicos y de corta duración.**

La búsqueda de la calidad se extiende además de la administración pública federal a las administraciones estatales, municipales y organismos auxiliares de todo el territorio nacional. A pesar de que la lucha por alcanzar la calidad total en la administración pública es muy joven y por tanto apenas se empiezan a dar los primeros frutos, es importante mencionar que el reto ha comenzado y cada día aumentará el número de organismos que se unan hasta lograr una administración nacional de calidad. Prueba de ello, son las experiencias en las administraciones estatales de Nuevo León, Guanajuato y Puebla, que han experimentado cambios favorables para responder de manera efectiva a la sociedad a la que sirven.

2.1. Experiencias de calidad en **el Estado de México**

Así como el gobierno federal ha dirigido esfuerzos para lograr una administración más acorde con las exigencias actuales, una administración moderna y competitiva en la que la ciudadanía confíe y perciba la calidad en los servicios que se ofrecen, el gobierno del Estado de México está trabajando para formar una administración comprometida con la ciudadanía.

Algunos de los esfuerzos al respecto los encontramos en la creación del Comité Estatal de Calidad y Productividad en 1993 (actualmente conocido como Consejo Estatal de Productividad y Competitividad) Entre sus actividades por la calidad en la administración pública se encuentran el Sistema Integral de Calidad (SIC) creado por este organismo.. y su aplicación en algunas áreas de gobierno estatal y en los ayuntamientos de Toluca y Cuautitlán

Otras acciones que ha realizado el gobierno del estado con el afán de mejorar la calidad y productividad de la administración pública son el Programa de Simplificación Administrativa que opera desde finales de 1993 a la fecha y el Programa de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública Estatal 1995-1999

3. Calidad total en el Centro Comercial ISSEMYM Toluca

El ISSEMYM como parte de la administración pública y de su buen funcionamiento, no se ha rezagado. siendo también partícipe de los cambios que actualmente enfrenta el gobierno en su lucha por modernizarse constantemente.

Las acciones que se han puesto en marcha desde 1994 para hacer frente a los retos de mejoramiento y modernización son., entre otras.

Fortalecimiento de la Dirección de Servicios Médicos para responder con eficiencia al crecimiento de las acciones médicas, además de mejorar la atención integral a los derechohabientes, llevando a cabo cursos de capacitación para médicos y enfermeras del Instituto. Asimismo, se puso en marcha el Programa Integral del Mejoramiento de los Servicios Médicos para dar respuesta oportuna y eficiente a la creciente demanda. También se llevó a cabo la Regionalización de Servicios Médicos para garantizar atención integral, con oportunidad y calidad en el sitio más cercano a la residencia del derechohabiente.

Los centros vacacionales y comerciales también han recibido el impulso del Instituto a través del mejoramiento de sus instalaciones y de la participación de los empleados que laboran ahí para mejorar la atención y ofrecer un servicio de calidad.

- Simplificación de trámites y servicios, y la instrumentación de elementos como la afirmativa ficta.
- Desconcentración de oficinas de atención en municipios conurbados y alejados de la capital del estado.
- Programa de capacitación para mejorar la atención al derechohabiente.

Integración del Equipo ISSEMYM formado por jefes de departamento, subdirectores y directores.

Creación de talleres de integración con el objeto de fomentar la coordinación. interrelación de diversas áreas y el conocimiento de la estructura orgánica para perfeccionar el funcionamiento del Instituto.

3.1. Antecedentes del Centro Comercial ISSEMYM Toluca

El instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, como lo conocemos actualmente, ha trabajado por más de 25 años para ofrecer a sus derechohabientes una idea más globalizada y diversificada de lo que es la seguridad social.

"Hoy en día el Instituto lo mismo presta servicios socioeconómicos, jubilaciones, pensiones por fallecimiento, seguros de cesantía, seguros por muerte del servidor público, préstamos quirografarios, hipotecarios, especiales y créditos comerciales, que servicios médicos, lo mismo presta protección al salario de los trabajadores -por medio de centros comerciales- que proporciona recreación, lo mismo promueve la actividad cultural que construye casas para sus derechohabientes. El concepto de seguridad social, es evidente, ha evolucionado en un sentido de desarrollo integral". 7

La idea de crear centros comerciales en el ISSEMYM tuvo dos finalidades. en primer lugar, proteger el salario de los derechohabientes, y en segundo, ayudar al Instituto para obtener recursos que pudieran

7 ISSEMYM. *La seguridad social al trasluz del 1SSEMyM XXV Aniversario*. Toluca. Gobierno del Estado de México. 1994 p 116

La idea de crear centros comerciales en el ISSEMYM tuvo dos finalidades en primer lugar, proteger el salario de los derechohabientes, y en segundo, ayudar al Instituto para obtener recursos que pudieran ser redistribuidos en otras áreas de la seguridad social Para cumplir con estos propósitos se inicio la venta de productos a menor precio

Así, en julio de 1976 se construye el primer Centro Comercial en Toluca obteniendo una respuesta favorable de los derechohabientes del Instituto al registrarse ventas de 62 millones de pesos en su primer año Ante esta respuesta.. poco tiempo después se proyectó la construcción de varios centros comerciales regionales a lo largo de] Estado de México.'

Actualmente los centros comerciales que prestan sus servicio son los de: Toluca Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Valle de Bravo. Santiago Tianguistenco Ixtapan de la Sal y durante 1997 fueron inaugurados centros comerciales en Metepec, Naucalpan y Nezahualcóyotl.

La existencia de centros comerciales en el ISSEMYM significó un paso importante en la ampllacion del concepto de seguridad social al acercar al derechohabiente una opción de ahorro y crédito a través de los productos ofertados por la tienda

3.2. Situación actual del Centro Comercial ISSEMYM Toluca

Los centros comerciales del ISSEMYM dentro de la organización del Instituto. forman parte de la Dirección de Prestaciones Socioeconómicas, la Subdirección de Protección al Salario y el Departamento de Centros Comerciales y Laboratorios Ópticos. Cada una de estas áreas tiene funciones específicas relativas a la operación y manejo de los centros comerciales y a través de la coordinación de las mismas se lleva a cabo el funcionamiento de las diferentes tiendas ubicadas en el estado

El Manual de Organización del Instituto maneja para estas áreas acciones tendientes al incremento de la calidad, modernización administrativa y mejoramiento de la atención al público. Sin embargo, éstas no se cumplen totalmente. Las causas pueden deberse a varios factores como 1) no existe un verdadero reconocimiento de la necesidad de cambio. 2) los temas de calidad, productividad y atención al cliente no han sido difundidos hacia todas las áreas que conforman el Instituto, por lo que no hay conocimiento de la importancia de la misma para la organización y sus derechohabientes. 3) no existe interés de competir porque no hay conciencia de que la competencia es supervivencia.

El centro comercial cuenta con los elementos suficientes para su buen funcionamiento como tienda de autoservicio, sin embargo, debe destacarse la ausencia de un área dedicada al marketing, elemento primordial para cualquier empresa que ofrece productos o servicios y que está interesada en venderlos y aumentar sus ingresos.

Un aspecto interesante de esta tienda es que con el afán de seguir creciendo y ofreciendo más servicios a sus clientes, a partir de 1997, el Centro Comercial ISSEMYM Toluca, decide introducir la concesión de espacios en su interior, para ofrecer nuevos productos. A través de este nuevo elemento, la tienda atrae más clientes al vender en su interior productos que antes no tenía y al mismo tiempo aumenta sus ingresos con el cobro de renta de las áreas concesionadas.

Por el tipo de empresa que es ISSEMYM, ésta debe cumplir con ciertas regulaciones que rigen a los organismos públicos estatales y que establecen la manera de llevar a cabo las compras y adquisiciones para la administración pública estatal (por ejemplo, la Ley y Reglamento sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Almacenes).

Para realizar un análisis de la calidad que se da en el trabajo y operación del centro comercial, es imprescindible conocer el lado humano, es decir, saber lo que piensa la gente sobre la tienda, su forma de trabajo, su funcionamiento, etc.

Debido a que el centro comercial carece de programas de calidad, estudio de opinión de clientes, un sistema interno de quejas y sugerencias, evaluaciones internas de trabajo y demás elementos que permitieran conocer cómo se está realizando el trabajo y cuáles son las condiciones de calidad, se decidió recurrir a la aplicación de encuestas a usuarios y empleados de la tienda. Los resultados obtenidos son pieza importante para la elaboración de la propuesta.

La primera encuesta que se realizó fue la de usuarios. para lo cual se llevo a cabo un ejercicio de observación que permitiera obtener un dato certero sobre el número de clientes que compran durante el día en la tienda ISSEMYM. Bajo esta idea.. se visitó la tienda durante un lapso de dos horas para contar las personas que salían de cajas, de esta manera se contaron 250 personas, esta cantidad se dividió entre 2 para saber un promedio de personas que compran en una hora el resultado (125) se multiplicó por 11 que son las horas que la tienda opera al día, obteniendo un resultado de 1.375 personas que aproximadamente se atienden en el transcurso del día.

De esta manera se determinó que se aplicaría una encuesta a 310 personas, las cuales serían interrogadas al momento de salir de la tienda. El diseño de la encuesta se basó en el interés por conocer cinco aspectos básicos. aspectos generales de los encuestados (sexo, edad, ocupación, etc.), así como ubicación servicio, calidad y posicionamiento de la tienda.

En cuanto a la ubicación del centro comercial, se buscó información que permitiera, saber que tanto conocimiento se tiene sobre la tienda y los servicios que ofrece, es decir, que tan reconocida y prestigiada es en la ciudad de Toluca.

Aproximadamente el 35% utiliza a ISSEMYM como la tienda de la esquina, es decir las tiendas que se encuentran en la mayoría de las colonias de la ciudad y a la cual se recurre para realizar compras mínimas o de última hora. Sin embargo, el 29% de los que compran en ISSEMYM, aproximadamente 3 de cada 10, realiza compras cada 15 días (14.2%) o cada mes (14.8%).

Con relación al servicio que ofrece el centro comercial a sus clientes, a través de los empleados, éstos consideran que en términos generales es muy bueno, para un 72% siempre o casi siempre.. hay un empleado que atiende. La misma tendencia se presenta con relación a la atención que el personal ofrece a los usuarios.

Respecto a qué tanta calidad **tiene para los** usuarios el servicio y los productos de la tienda, se buscó que el cliente estableciera, por un lado, que tan de acuerdo está con los precios que se ofrecen, pero **además que evaluará**, a través de la fijación de una calificación, variables específicas como precio, surtido y atención de cada departamento de la tienda., para analizar su comportamiento.

Sobre los precios, si bien un grupo numeroso considera que son buenos, accesibles o económicos (51%) . la otra mitad no considera **que sean buenos.**

Esto es importante mencionarlo ya que la existencia del Centro Comercial ISSEMYM, se relaciona con la de una tienda que ofrece **mejores precios a sus clientes por ser creada con la finalidad de** proteger el salario de sus derechohabientes y del público en general y con esta idea es que la gente busca encontrar precios bajos.

La mayoría de las personas que compran en ISSEMYM consideran que siempre (55.5%) o casi siempre (23%) reciben buen valor por su dinero, es decir., que su dinero les rinde comprando en la tienda. **Mientras que un 18% señala que pocas veces recibe buen valor por su dinero.**

Respecto a la calidad del servicio que ofrecen los empleados a los clientes. la mayoría de éstos consideraron que el personal siempre es cortés y amigable, mientras que el 14% opinó que pocas veces se da esa cortesía y sólo un 1.3 % señaló que el personal nunca cumple **con estas cualidades.**

En cuanto a la calidad de los servicios que se ofrecen en la tienda, se establecieron parámetros para los clientes que iban desde excelentes hasta malos'. con base en estas opciones , 5 de cada 10 personas evaluaron los servicios como buenos , es decir el 50%, una

cuarta parte consideró que los servicios son muy buenos (24%) y sólo una persona calificó los servicios como malos. Cabe destacar que un porcentaje se dividió de igual forma para las personas que evaluaron los servicios como excelentes (12%) y los que consideraron que eran regulares (12%).

En términos generales los clientes le otorgan al centro comercial una calificación de 8, lo cual indicaría que la situación es favorable y coloca a la tienda en términos generales como 'buena'. Sin embargo, al mismo tiempo se establecen oportunidades de mejora. Ya que una calificación como la obtenida, se presta a pensar que puede lograrse más: cuando las personas se inclinan por dar esta calificación, generalmente consideran que las cosas o personas a quienes se otorga están bien, pero podrían ser mejores. Lo mismo pasa con la situación de la tienda, los clientes le dan una calificación de 8 porque consideran que hay mejores que esta, pero que en términos generales la tienda no está mal.

En el apartado sobre posicionamiento, se buscó conocer qué tan sólido y favorable se encuentra la tienda entre los clientes o usuarios. Para ello, se realizaron las preguntas sobre si visitarían de nuevo la tienda, si la recomendarían a otras personas y si había algo que les molestara de la misma. También a través de este apartado, se solicitó a los clientes que realizaran sugerencias acerca de la ampliación de servicios que no brinda la tienda.

La gran mayoría (97%) señaló que sí visitaría de nuevo la tienda. Entre las razones más recurrentes para tomar esta decisión, se mencionaron por comodidad, por precios, por surtido y encontrar lo que necesita: porque les gusta la tienda, sus servicios y atención. En cuanto a la recomendación por parte de los clientes de la tienda hacia las demás personas, 9 de cada 10 la recomendarían. La mitad considera que los servicios que ofrece la tienda son suficientes, sin embargo, la otra mitad manifestó que además se ofrecieran otros servicios.

3.3. Resultados de la encuesta aplicada a empleados del Centro Comercial

Con relación al desempeño en el área de trabajo, en general, la mayoría de los empleados se autocalificaron como buenos, tanto en puntualidad.

trato al público, relaciones con sus compañeros de trabajo, rapidez en el servicio. En promedio el 30% se autocalificaron como muy buenos en los aspectos mencionados anteriormente.

El 40% ha trabajado para el ISSEMYM entre 6 y 10 años, mientras que el 30% lo ha hecho entre 11 y 15 años y sólo una persona ha trabajado por 21 años, lo cual significa que existe un buen conocimiento por parte del personal de cómo funciona el centro comercial, sus problemas y carencias. Por tanto las aportaciones para buscar oportunidades de mejora que pueden hacer los trabajadores del centro comercial son esenciales.

Así mismo, el conocimiento sobre sus funciones es bueno, ya que la mayoría ha ocupado de 1 a 2 puestos únicamente; esto permite que las personas tengan mayor conocimiento del trabajo en su área, así como de los problemas que observa. Sin embargo, esto también significa que no existen buenas oportunidades de ascenso.

Otro de los aspectos que llama la atención es que casi todos los empleados (80%) se quejan de que existe muy poco o ningún reconocimiento por el desempeño en su trabajo, lo cual muestra que el personal no está motivado para dar mejores resultados. Sobre este aspecto, resalta la opinión de los mandos medios, quienes señalaron que el reconocimiento o estímulo hacia su labor nunca se ha dado.

Evidentemente hay un fallo de la administración para mantener motivado al personal y por tanto la productividad que éstos generan es baja, ya que al no ser reconocido el trabajo no hay interés en el mismo y mucho menos hay intenciones de mejorarlo.

Por su parte, la administración señala que sí existen incentivos para motivar al personal y prueba de ello es el premio de puntualidad que se otorga al empleado que durante un mes registró su asistencia puntualmente todos los días. El premio consiste en el pago de hospedaje y alimentos un fin de semana en cualquiera de los centros vacacionales del Instituto o bien en vales de despensa que hacen efectivos en el centro comercial.

Sin embargo, con la finalidad de que todos los empleados accedan a este premio, lo que hace la administración es otorgarlo a todos, pero

bajo la idea de que solo una persona puede obtenerlo mensualmente.. así se va rotando el premio, de tal forma un empleado sólo debe esperar su turno para tenerlo.

Finalmente, 4 de cada 10 contestaron que casi siempre la administración acepta la opinión de otros. 2.5 de cada 10 optó por contestar la opción siempre, mientras que otra tracción semejante señaló que pocas veces y el 10 % restante que la administración nunca se abre a nuevos métodos e ideas

Con el cúmulo de información obtenida sobre la situación del centro comercial, y a través del uso de herramientas administrativas de calidad podemos hacer un análisis de Fortalezas. Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) con la finalidad de obtener elementos que permitan estructurar la propuesta en favor de la implantación de la calidad total en el servicio de esta tienda. El análisis FODA de la tienda ISSEMYM. de acuerdo a la información obtenida y vertida en el presente diagnóstico sería.

Ambiente Interior

DEBILIDADES	FORTALEZAS
Poca formación y capacitación del personal en temas sobre calidad y aquellos que les permitan mejorar en su trabajo Además de la falta de motivación para los empleados.	Apoyo de los derechohabientes a la tienda como una forma de identidad con el ISSEMYM y por tanto existe cierto prestigio al pertenecer a una institución como esta
Poco interes del brea administrativa y la gerencia por introducir cambios en la organización	La imagen de "la tienda de la esquina que tienen los vecinos de la colonia en donde se ubica el centro comercial
Al depender totalmente del Instituto, no hay Interes en competir y por tanto en ganar clientes e ingresos (actitud pasiva)	Mas completa que sus competidores directos de la ciudad, como pueden ser la tienda del ISSSTE y la del IMSS. incluso la tienda Garis, ya que en el ISSEMYM. se encuentran productos que las otras no ofrecen como Frutas y verduras. Carnes, Pollo. Salchichoneria, ademas de contar con mejores espacios fisicos
No existen elementos de marketing que permitan vender la idea del Centro Comercial ISSEMYM Toluca al público en general que compra en tiendas de autoservicio y a los vecinos del lugar	La opinión favorable que manifestaron los clientes que compran en la tienda.
Ausencia de programas de calidad y satisfacción el cliente.	El interés del personal por su trabajo (actitudes positivas del personal.)
No hay un sistema interno de quejas y sugerencias	
No hay formas de evaluación interna que permitan conocer como se esta realizando el trabajo.	
Falta de estímulos y reconocimientos al desempeño	

Ambiente Exterior

AMENAZAS

Las frecuentes crisis económicas, hacen que la cada vez más fuerte incorporación de la gente busque lugares donde encontrar sistemas y programas de calidad en los productos baratos aun a costa del servicio. En administraciones públicas o privadas.

Constante elevación de precios de productos básicos y de consumo familiar

Existencia de macrotiendas que debido a sus grandes volúmenes de mercancía pueden ofrecer precios por debajo de los de lista.

Superior nivel de calidad de los competidores.

Usos de los avances tecnológicos por parte de los competidores que van rezagando a las tiendas que no tienen acceso a dicha tecnología.

OPORTUNIDADES

La gente recurre cada vez más a las tiendas como ISSEMYM, en busca de precios que le permitan obtener más valor por su dinero.

Interés de las máximas autoridades del Instituto por introducir elementos de la filosofía de la calidad en los procesos de todo el organismo.

4. Propuesta de un Programa de Calidad Total

Es trascendental establecer un proyecto de calidad total dentro de la tienda que contribuya a mejorar la imagen de la misma entre los clientes externos.. a través de un muy buen servicio. con el mejor trato y de realizar el trabajo con eficiencia Pero además, para el caso de los clientes internos, fomentar el autodesarrollo, la dignificación de su trabajo, el reconocimiento y sobretodo el orgullo de pertenecer a una organización que trabaja para satisfacer a sus clientes (de ambos tipos). Todo ello con la finalidad de participar en la sociedad como una organización moderna, competitiva e interesada en la gente y la calidad

La propuesta es que a través de la utilización de un programa de calidad se mejore y adecue el servicio que ofrece la tienda a sus clientes y de esta manera elevar los beneficios que significa su existencia para el instituto y sus derechohabientes

Por tanto, la propuesta de aplicar la calidad total en el centro comercial, descrita a continuación, se divide fundamentalmente en 6 etapas con sus respectivas líneas de acción.

Etapas 1 . Compromiso de la Dirección y preparación para el cambio

Teniendo en cuenta la necesidad imperiosa de procurar cambios que permitan hacer justificable y eficiente la presencia del Centro Comercial ISSEMYM, además de introducirla a competir en el mercado local, es necesario inicialmente trabajar en el cambio de actitudes de quienes manejan el centro comercial, pero también en el cambio de paradigma, es decir, en el cambio de creencias y desarrollar una nueva cultura organizacional que tenga como principio rector a las personas, priorizar a la calidad, la búsqueda de satisfacción de clientes internos y externos y la mejora continua.

Por tanto, el primer paso a dar será lograr el consenso interno, es decir, el convencimiento de todos para que participen y aporten lo mejor de sí mismos en la nueva ideología. Para ello se requiere del compromiso de las máximas autoridades del Instituto, de los Jefes de las áreas relacionadas con el centro comercial, y sobre todo del Jefe del Departamento de Centros Comerciales y del Gerente de la tienda Toluca, para que sean ellos quienes "vendan la idea de la calidad al personal de la tienda y se les convenza de que es la mejor opción para trabajar.

Durante esta etapa, se constituirá el máximo representante de la consecución de la calidad para la tienda ISSEMYM, que será denominado Comité Estratégico de Calidad. El cual estará integrado por las autoridades del Instituto y del propio centro comercial. Su objetivo principal será guiar a la organización en el camino hacia la calidad, para ello llevará a cabo entre otras, las siguientes funciones: definición de la política de calidad; elaboración de un plan de calidad para la organización, institucionalizar las acciones de mejora de la calidad.. gestionar los recursos, medios e infraestructura para llevar a

cabo los proyectos, supervisar, difundir la filosofía de la calidad en la organización, establecer los reconocimientos o recompensas por los logros obtenidos

Etapa 2. Revisión de la organización y funciones para establecer propuestas de rediseño organizacional

Para esta etapa se requerirá que el Comité Estratégico de Calidad, sea el que lleve a cabo la revisión del manual de organización. así como la elaboración de un manual de procedimientos para la tienda., para lo cual se debe tener en cuenta la opinión del personal

Simultánea a esta revisión, se propone considerar la creación de un área de marketing que se encargue del análisis, planeación. ejecución y control de programas diseñados para crear, construir y mantener intercambio con los compradores y estrategias que eleven las ventas de la tienda

Asi mismo, esta área se encargarla de elaborar y difundir programas que destaquen y mejoren la imagen (tamaño, productos que ofrece, ubicación) y ambiente de la tienda (diseño de espacios, distribución, colores, música), aspectos que actualmente no favorecen mucho a la tienda.

La elaboración de normas de servicio para el personal es fundamental para homogeneizar y respetar la nueva forma de trabajo de la tienda, en estas normas se incluiría de qué manera debe atenderse a los clientes, eficientar el tiempo de atención o respuesta, trato al público y en general cómo debe ofrecerse el servicio.

Etapa 3. Capacitación y formación en calidad total

Los objetivos de la capacitación (que incluyen a directivos, supervisores y personal operativo) son. sensibilizar a la gente sobre la necesidad de cambio; comprometerlos para llevarlo a cabo: facilitar el cambio en la cultura; apoyar el autodesarrollo.

El programa de calidad iniciará con la motivación y presentación de la metodología de calidad para todos los niveles, aunque con diferentes matices en cada caso, ya que quienes han de recibirla son personas con diferente formación y perspectiva.

El programa de capacitación **tendría una duración de 10 semanas** aproximadamente con cursos de 3 hrs. **por semana.**

Para hablar de calidad., es importante contar con personas de calidad; para ello la educación continua es requisito fundamental, a fin de crear una nueva cultura de servicio y fomentar el autodesarrollo.

Si bien un programa de capacitación representa un desembolso de recursos, se puede convenir con el Instituto la ayuda para la realización de esta etapa y además la inversión se verá recuperada al contar con personal altamente capacitado, con el que se obtiene mejores resultados.

Etapa 4. Planeación **estratégica para la calidad**

En la etapa de planeación, los altos mandos juegan un papel estratégico, son fundamentalmente a través del Comité Estratégico de Calidad (CEC), quienes deben dedicarse al diseño de esta etapa, aunque sin omitir la participación del personal operativo. ya que casi siempre ellos están más informados sobre lo que el cliente o usuario del servicio desea y por tanto sus aportaciones pueden ser muy valiosas.

Esta etapa está integrada por los siguientes pasos:

A) Creación de grupos participativos. Además del CEC, en la organización se formarán los siguientes grupos Grupos de progreso o equipos de mejora de la calidad, creación de equipos de trabajo o círculos de calidad.

B) Elaboración de un Plan de Calidad. Este será el documento que circule por todo el centro comercial para saber de qué manera se llevará a cabo el proyecto de calidad y tener presente el proyecto de empresa que se desea ser en el futuro.

C) Definición clara de la misión y filosofía de calidad del centro comercial. El establecimiento de la misión implica definir el tipo de negocio que se es, a quién se pretende atender y qué es lo que se ofrece. Lo mejor es que todo el personal participe en su creación.

Su filosofía de calidad podría fundamentarse en premisas como

1. La calidad es el principal objetivo.
2. La calidad del servicio es una actitud permanente en todos los niveles de la organización.
3. Nuestro compromiso es la satisfacción de los clientes y la mejora continua.
 - a. Debemos prevenir errores haciéndonos responsables de nuestro trabajo y realizando las actividades bien siempre.
5. El trabajo en equipo es una necesidad para la organización.

D) Definición de clientes y sus necesidades. Se puede establecer en cuanto a los clientes externos una segmentación de mercado que permita enfocar los esfuerzos de la tienda a grupos específicos y de esta manera tener bien claro para quien se está trabajando

En primer lugar, puede señalarse como uno de los segmentos a atender el integrado por los derechohabientes del Instituto, ya que la creación de la tienda inicialmente tuvo el interés de prestar el servicio a éstos y además porque son ellos los que casi siempre apoyan a la Institución.

El segundo segmento que puede constituirse en mercado meta para la tienda son los vecinos del lugar que viven muy cerca de ella para aprovechar el uso del centro comercial como la tienda de la esquina

Con respecto a los clientes internos, su definición consiste en establecer las cadenas cliente-proveedor dentro de la tienda, es decir, desarrollar la idea de que los compañeros de trabajo son también clientes a quienes hay que satisfacer ya que todos forman

parte de un mismo proceso y la cooperación entre departamentos para resolver problemas es fundamental para el crecimiento de la organización

E) Definición de la Política, Estrategias y Objetivos de Calidad.

***Política de calidad.* Se refiere a las premisas que rigen la actuación de la organización. Entre ellas puede plantearse hacer de la calidad una forma de vida; anticipar y satisfacer oportunamente las necesidades del cliente, es fundamental capacitar, motivar y reconocer a todo el personal**

Estrategias para la calidad. Es decir, lo que se hará para conseguir la calidad. Las propuestas son: adoptar la filosofía de calidad total como forma de vida, utilización de las herramientas de calidad, para el control y evaluación del servicio: proyectos de mejora continua, auditorías de calidad.

Objetivos. Lo que se quiere lograr con la aplicación de la calidad. Algunos de los objetivos propuestos son. lograr un todo armónico que refleje la solidez, calidad y valor de la organización, desarrollar en los empleados el sentido integral de colaboración a través de la formación de equipos de trabajo, lograr la satisfacción total del cliente a través de un servicio eficiente y de calidad, fomentar el autodesarrollo del personal para lograr la profesionalización.

F) Establecimiento de indicadores de calidad. Los indicadores de calidad permitirán evaluar la forma en que se está dando el servicio y por medio de los resultados obtenidos con la medición de éstos, se establecerán mejoras al respecto.

A nivel externo, los indicadores propuestos son. imagen, servicio. calidad, posicionamiento, precios.

A nivel interno, los indicadores serían. desempeño en el área de trabajo, desarrollo en ISSEMYM, trabajo en equipo, reconocimientos y estímulos. productividad, capacitación.

G) Costos de calidad. En este punto se consideraría analizar los costos que implica la calidad, es decir, la inversión que tendría que hacerse, por ejemplo, para la capacitación, para el marketing, material, etc. Sin embargo, la calidad no debe verse como algo costosa ya que ésta no requiere de grandes recursos adicionales, sino más bien se necesitan optimizar los recursos existentes. Lo importante de la aplicación de la calidad, es que con ella posteriormente se liberan recursos que antes se desperdiciaban con la ineficiencia

Etapas 5. Implantación del proyecto

Esta etapa se dividiría en los siguientes pasos:

A) Organización para el lanzamiento e inicio del plan. En esta parte se establecerá un día, semana o mes dedicado a la calidad, y a partir de este momento iniciar el arranque oficial para la consolidación de la calidad; durante este tiempo, se definirán actividades para involucrar a todo el personal de la tienda, campañas, conferencias, etc. Además de acciones que fortalezcan el compromiso y la participación hacia el cambio

B) Ejecución del Plan Consiste en llevar a cabo todos y cada uno de los pasos del plan de calidad y la ejecución de los mismos. A partir de este momento se inicia el trabajo para la calidad que se puede ver y juzgar, se deja a un lado la parte teórica y se pone en práctica lo aprendido (actuar con calidad, funcionamiento de grupos participativos, ejecución de la política, objetivos y estrategias de calidad para la tienda, elaboración de proyectos para mejorar áreas específicas, etc.).

C) Consecución y verificación de la calidad. Uno de los aspectos clave de la calidad en la organización, es buscar siempre la prevención de errores, o como diría Philip Crosby, 'hacer las cosas bien desde la primera vez'. Sin embargo, las actividades de control no pueden desaparecer porque a través de ella se puede hacer más eficiente la actuación del personal, el uso de recursos y el diseño de nuevos objetivos y políticas

Deben establecerse estándares de calidad que definan claramente lo que se considera aceptable, implantando señales de alarma que indiquen cuando **se está fuera** de dichos niveles: por ello el uso de la estadística es fundamental en esta etapa. así como la implantación del control del proceso

Las evaluaciones serían sobre.

Funcionamiento de grupos participativos.

Costos de no calidad

Evaluaciones al desempeño

Evaluación de proveedores.

- Evaluación de los clientes sobre el servicio

Auditorías internas de calidad.

Las evaluaciones deben ser periódicas (mensuales de preferencia) y deben elaborarse informes sencillos y concretos sobre los resultados obtenidos.

Las actividades de control en la tienda, deben estar orientadas al autocontrol, es decir, requiere la delegación de responsabilidades para que cada departamento verifique su trabajo y se haga responsable de los resultados del mismo, el autocontrol significa también, la información de resultados a los directivos.

D) Información y Reconocimientos. Si bien se ha mencionado que actualmente existe algún tipo de reconocimiento para los trabajadores de la tienda ISSEMYM. éstos deben aumentar y abarcar más empleados; además para la calidad, es importante que se haga público el reconocimiento a quien lo merece. Este puede hacerse durante la sesión anual de información para comunicar las noticias positivas a los empleados y motivarlos a seguir apoyando el proyecto y comprometerlos para la mejora continua; así como para estrechar el compromiso y relaciones entre empresa y trabajadores.

Etapa 6. Repetir el ciclo mejorado

La finalidad de esta etapa es mejorar el proyecto de calidad para que de nueva cuenta sea aplicado con las respectivas correcciones. Los resultados de las evaluaciones obtenidos en la etapa de verificación o control serán muy importantes, además de la renovación del compromiso de los empleados y de los directivos del centro comercial.

Así mismo, para llevar a cabo proyectos de mejora, deberá establecerse un sistema de comunicación abierto y continuo que permita conocer la opinión de los empleados y el nivel de satisfacción de los clientes, a partir de los cambios establecidos.

Será también importante que durante esta etapa se logre institucionalizar el desarrollo de proyectos de mejora de calidad así como el plan mismo.

Esta etapa termina con la renovación del compromiso y la aceptación de la calidad como forma de vida

De esta manera finaliza la propuesta de implantación de un proyecto de calidad para la tienda ISSEMYM Toluca. la cual puede ser el inicio de cambios en favor de la modernización y el impulso para otras empresas de su tipo

Ya es tiempo de pensar en que la actuación de nuestras instituciones públicas sea cada vez más moderna e innovadora, es hora de crear conciencia de la importancia de actuar con calidad en nuestra sociedad: es momento de hacer y dejar de criticar: de proponer sin temor a equivocarse, de tomar las riendas de nuestro futuro, y en eso tanto sociedad como gobierno debemos comprometernos.

5. Reflexiones finales

El concepto de calidad total se constituye en una filosofía, en una forma de pensar y actuar que incide de manera directa en las

organizaciones. De tal forma, la calidad total ya no se incluye solamente en el ámbito privado, también ha permeado al sector público de nuestro país. hasta convertirse en una obligación del gobierno: en una necesidad imperante para lograr responder de manera efectiva y eficiente ala población.

Actualmente existe una opinión generalizada por parte de la sociedad sobre que la administración pública es ineficiente, apática, corrupta y deshonesta Es por estas razones que debe concientizarse a todos los que trabajan en ella, de la necesidad de cambiar y crear una cultura de calidad que tenga como directriz a las personas y la satisfacción de sus necesidades.

La implantación de la calidad total constituye una herramienta que permitirá solucionar estos problemas al interior de la administración. En nuestro estado, son ya varias las experiencias del uso de la calidad en los métodos de trabajo: tal es el caso de la aplicación del Sistema Integral de Calidad que lleva a cabo el Consejo Estatal de Productividad y Competitividad en áreas del gobierno estatal y en municipios, además de otros esfuerzos como el Programa de Simplificación Administrativa y el de Modernización y Mejoramiento de la Administración Pública estatal.

El ISSEMYM, como parte de la administración pública del Estado de México, ha participado en los cambios hacia la modernización. La actuación del centro comercial hasta el momento, ha sido relativamente satisfactoria y su presencia por más de 20 años lo confirma Sin embargo, su sobrevivencia ha sido muchas veces gracias a la intervención del propio Instituto, lo que ha provocado que los dirigentes de la tienda tengan una actitud pasiva y no se interesen por innovar y mejorar su actuación y competir en el mercado de la ciudad de Toluca. De ahí la propuesta de implantar un proyecto de calidad total, para hacerse de más clientes y ser más eficiente y productiva

Bibliografía

Amezcu Ornelas, N Seguro *Social Manual Práctico*. México, Grupo Gasca, 1995.

Chiavenato, Idalberto- *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México, Mc. Graw Hill, 1988

Galván Escobedo, José. *Tratado de Administración General: Desarrollo de la Teoría Administrativa*. México, Trillas, 1990

ISSEMYM. *La Seguridad Social al Trasluz del ISSEMYM. XXV Aniversario*. Toluca, Gobierno del Estado de México, 1994.

ISSEMYM. *Manual de Organización del Centro Comercial ISSEMYM*. Toluca, 1998

ISSEMYM. *40 Años de Seguridad Social*. Toluca Fondo de Publicaciones Oficiales. 1991.

Hernández Sampieri, Roberto, Et. al. *Metodología de la Investigación*. México, Mc Graw Hill, 1991

Robbins, Stephen *Administración: Teoría y Práctica*. México, Prentice Hall, 1994.

Roej Rodriguez, Santiago. *Estrategias para un Gobierno Competitivo* México, Ediciones Castillo. 1996.



Tonali, o

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS NORMATIVOS PARA EL FOMENTO DE LA VIVIENDA SOCIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

José A. *Villatana Venegas*

Uno de los principales retos que enfrenta el Estado de México es el problema de la vivienda. Abatir el rezago histórico existente e impedir que se siga incrementando es una de las tareas fundamentales de la sociedad.

La vivienda representa una de las demandas más sentidas de la población mexicana; su problemática es un asunto complejo donde intervienen diversos actores de la sociedad.

La falta de créditos para desarrollar programas habitacionales, la diversidad y cantidad de trámites que es preciso llevar a cabo para construir vivienda, los costos indirectos asociados con su producción; el escaso desarrollo de nuevas tecnologías que abaraten costos y tiempos de construcción, la poca disponibilidad de suelo urbano habitacional, el escaso poder adquisitivo de una gran proporción de la población son, entre otros, algunos de los factores que limitan la producción de la vivienda acorde con los requerimientos de la población que reside en las diferentes zonas de la entidad.

El presente trabajo es el resultado de una investigación sobre la situación de la vivienda en el Estado de México, desde un enfoque normativo, es decir, analizando la normatividad urbana establecida en los instrumentos de planeación vigentes (Planes de Desarrollo Urbano) como órganos rectores del ordenamiento territorial, y su relación con el fomento de los programas habitacionales.

La producción de vivienda requiere entre otros, de un insumo fundamental- el suelo. El suelo y la vivienda constituyen un binomio inseparable; para concretar cualquier acción habitacional es

Licenciado en Planeación Regional por la Universidad Autónoma del Estado de México. autor de diversos artículos relacionados con el desarrollo urbano del Estado y la vivienda actual. es Secretario de Actas de la Subcomisión de Desgravación Fiscal, Esquema de Fomento de la Vivienda de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda.

necesario contar con una porción de tierra, la cual debe contar con las condiciones adecuadas para poderlo desarrollar, como son: la factibilidad de servicios, la inexistencia de gravámenes, la ausencia de riesgos de cualquier índole, y algo muy importante., contar con el uso y la densidad necesaria.

Uno de los factores que han limitado la producción de la vivienda que demanda la mayor parte de la población en la entidad, denominada vivienda social (social progresiva, de interés social y popular), es precisamente **la falta** de suelo urbano habitacional de alta densidad en cantidad suficiente, el cual está definido en los propios planes de centros de población estratégicos.

Cuando se observa que la vivienda que demanda el 75% de la población mexiquense no puede desarrollarse de manera ágil, por que la normatividad urbana establecida por los planes de desarrollo urbano no permite su realización en amplias zonas de la entidad, nos encontramos ante un problema serio que es necesario analizar con el fin de proponer una serie de recomendaciones encaminadas a su solución.

El presente trabajo analiza dicha problemática y tiene como objetivo demostrar que los planes de desarrollo urbano vigentes en el Estado de México, constituyen uno de los principales factores que han limitado la realización de programas de vivienda en la entidad, pues la normatividad del uso del suelo, así como las densidades habitacionales permitidas no reflejan las condiciones socioeconómicas de la población de la entidad e impiden la construcción de la vivienda social.

1. Líneas de investigación para ubicar un diagnóstico de la vivienda

La problemática de la vivienda puede ser estudiada desde diversos puntos de vista, al poner particular énfasis en cualquiera de sus diversos componentes, en los agentes involucrados, en su relación con otros sectores de actividad, entre otros.

Los enfoques existentes tienen como propósito fundamental guiar el sentido de cualquier investigación sobre el tema habitacional destacándose los siguientes.'

La vivienda como problema de déficit

- La vivienda como problema de disponibilidad de recursos.
- La vivienda como problema de aplicación de recursos y dependencia tecnológica.

La vivienda como problema conceptual

- La vivienda como mercancía y como problema de desajuste del mercado y de distribución del ingreso.

La vivienda como problema de conflicto social.

- La vivienda como problema en el desarrollo económico, el fomento a la actividad industrial y la generación de empleo
- La vivienda como problema de desarrollo urbano y regional.
- La vivienda como problema normativo e instrumental.

Para los fines del trabajo, se consideró el enfoque de la vivienda como problema normativo e instrumental, para demostrar que la normatividad urbana vigente en el Estado de México contenida en diversos instrumentos jurídicos, administrativos y de planeación, como son los planes de desarrollo urbano, limitan el desarrollo de acciones de vivienda debido entre otros aspectos a que no consideran las condiciones socioeconómicas de la población, el suelo con uso habitacional de alta densidad es escaso, y la falta de congruencia entre las normas urbanas y la normatividad financiera de los diferentes programas habitacionales vigentes

1.1. Importancia de la vivienda

En el presente trabajo, se entenderá a la vivienda como. el espacio concreto donde se desenvuelve la vida de la familia; el concepto vivienda se refiere no solamente al espacio físico o habitable que ocupa sino también al suelo sobre el que se construye y a la parte proporcional que le corresponde de redes de infraestructura, vialidades y equipamiento

La importancia de la vivienda y la actividad habitacional se expresa de varias maneras en el desarrollo social y económico de la sociedad, por ejemplo.

a) Es parte integral del bienestar de la población por ser el asiento del núcleo básico del desarrollo social **la familia** Constituye también un patrimonio familiar; otorga seguridad y favorece la integración familiar.

b) Es elemento clave de la actividad económica-

- La industria de la construcción genera cerca del 10% del empleo nacional.

La producción habitacional genera 6 empleos directos e indirectos por vivienda construida, lo que se traduce en un beneficio directo para 29 personas por vivienda construida.

- Estimula el ahorro.

El 95% de los insumos es de origen nacional -lo que sólo afecta marginalmente la balanza comercial.

Involucra más de 40 ramas industriales.

c) Es agente del ordenamiento territorial, cuando se construye dentro del marco legal y de planeación del desarrollo urbano y regional

d) Produce inversiones en equipamiento. genera nuevos empleos y mejora los servicios de la sociedad, además de generar ingresos y recursos al estado y a los municipios.

2. Características actuales y perspectivas de la población y la vivienda en el Estado 100

El Estado de México ha sido y previsiblemente continuará siendo la entidad con la mayor concentración poblacional del país. El dinamismo del sector industrial aunado al importante desarrollo del sector terciario. hacen de la entidad un punto de atracción para la población migrante, lo cual se manifiesta en el significativo crecimiento social de la población.

De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 1995 elaborado por el INEGI, el Estado de México contaba con una población total de 11'707,964 habitantes, esto es 1'892,169 habitantes más que los 9'815.795 censados en 1990 y casi el triple de los 3'833.185 registrados en 1970. Esta variación indica que en los últimos 25 años. la tasa de crecimiento total anual haya disminuido de manera significativa al pasar de 7.03% a poco más del 3.58% en 1995. Por otra parte, se estima que para el año 2000 la población en la entidad ascienda a 13'998,620 habitantes.

Por lo que respecta a la estructura de población según los grupos de edad, cabe destacar que la población del Estado de México en 1995 se constituía en su mayoría por jóvenes de menos de 30 años de edad. De acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda, el 66% de los habitantes (7'750,690) se encontraban en ese rango de edad, y son éstos quienes constituirán la población mayoritaria que demandará vivienda durante los próximos 20 años.

Por otra parte. tomando en consideración la distribución de la población en el territorio estatal, se puede deducir que en los últimos 40 años se ha generado un acelerado proceso de urbanización y concentración de población en localidades urbanas, lo que le ha conferido al estado, un perfil predominante urbano.

En la presente década, la distribución poblacional del Estado de México indica que el 79% se concentra en las metrópolis de los valles de Toluca-Lerma y Cuautitlán-Texcoco (9% y 70% respectivamente), y el 21% se ubica en localidades del resto del territorio, siendo los municipios más poblados del estado: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

3. Niveles de ingreso de la población del Estado de México

Uno de los aspectos fundamentales que se debe conocer y tomar en cuenta al momento de realizar cualquier análisis sobre el problema habitacional y también en todo proceso de planeación -aspecto del que adolecen por lo general los instrumentos de planeación de la entidad-, es el nivel de ingreso de la población, debido a que éste constituye un indicador del tipo de vivienda a que pueden aspirar los diversos sectores de la sociedad.

En el Estado de México, el nivel de ingreso de la población constituye uno de los principales factores que limitan el acceso al suelo y a la vivienda, debido a que la mayor parte de la población percibe ingresos inferiores a los 2.5 salarios mínimos

La limitada capacidad de pago y crédito de gran parte de la población, la incongruencia entre los esquemas de financiamiento existentes y la normatividad urbana en materia de suelo para vivienda, constituyen problemas que es necesario enfrentar con el fin de fomentar la producción de vivienda y facilitar el acceso de un mayor número de personas a este satisfactor en toda la entidad.

Tomando en consideración los datos del Censo de Población y Vivienda 1995, la estructura de ingresos de la población estatal se caracterizó por lo siguiente.

- El 15% obtiene ingresos menores a 1.00 vsm.
- **El 60% obtiene ingresos de entre 1.1 y 2.5 vsm.**
- El 12% obtiene ingresos de entre 2.6 y 5.0 vsm.
- El 10% obtiene ingresos de entre 5.1 y 12 vsm.
- El 3% obtiene ingresos mayores a 12.0 vsm.

El 75% de la **población estatal obtiene ingresos menores a los 2.5 vsm, este es precisamente el sector prioritario para ser atendido cuando nos referimos a los programas de vivienda social (social progresiva e interés social), y al mismo tiempo el que menos opciones tiene para acceder a la vivienda en forma legal debido a la falta de mecanismos financieros flexibles y a la limitada oferta de suelo habitacional de alta densidad.**

Ahora bien, **al referirnos al salario mínimo se debe dejar claro que éste no es el mismo en todos los municipios de la entidad sino que obedece a la clasificación en áreas geográficas establecida por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.**

Los municipios de Atizapán **de Zaragoza**, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla y Tultitlán son los únicos ocho municipios que **se clasifican dentro del área geográfica "A"**, y tienen un salario mínimo diario de \$30.20, lo que representa un ingreso **mensual de \$906.00 y un ingreso anual de \$10,872.00**, ningún municipio **de la entidad pertenece al área geográfica "B" cuyo salario mínimo diario es de \$28.00** y, finalmente, 114 municipios de la entidad pertenecen al **área geográfica "C"**, donde el salario mínimo diario **asciende a \$26.05, lo que representa al mes un ingreso de \$781.50 y \$9,378.00 anuales.**

Los datos arriba señalados indican que la mayor parte de la población trabajadora de la entidad no solamente percibe un ingreso inferior a 2.5 salarios mínimos, sino que estos ingresos son diferentes dependiendo del municipio donde los trabajadores desempeñen su actividad cabe destacar que los ocho municipios

con el salario mínimo mayor son municipios conurbados que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Si se toma en consideración que el salario que percibe cualquier trabajador se destina a cubrir diferentes necesidades como alimentación, vestido, transporte, educación de los hijos, pago de renta, entre otros, es poco o nulo el ingreso que puede ser destinado al ahorro, que constituye un elemento fundamental para poder comprar un predio o adquirir una vivienda.

El ingreso de la población es uno de los principales factores que deben de tomarse en consideración al momento de plantear alternativas de solución al problema del acceso al suelo urbano y a los programas de vivienda, sin embargo, para el caso del Estado de México, este elemento constituye uno de los principales limitantes, sobre todo por que la distribución del ingreso, en muchos casos, no ha sido tomada en consideración por la normatividad urbana y financiera.

En este sentido, con fundamento en la distribución del ingreso registrada en la entidad durante la última década, la intervención gubernamental deberá orientarse a instrumentar acciones para:

Apoyar procesos de vivienda **y suelo para** el 75% de la población **con ingresos inferiores a 2.5 vsm.**

Consolidar la oferta de vivienda y suelo del 12% de la población con ingresos entre 2.6 y 5.0 vsm.

- Asistir los procesos de vivienda del 13% de la población con ingresos entre 5.1 y 12 vsm.

4. Requerimientos de vivienda nueva y suelo urbano 1997-2000

Para avanzar en la definición de los elementos de aplicación de política en materia de vivienda, a continuación se presenta un esquema de aproximación a las características y requerimientos mínimos de la demanda de vivienda nueva.

Independientemente de la demanda de mejoramiento, por la naturaleza e implicaciones sociales de la demanda de vivienda nueva se elaboró en forma personal un resumen del déficit estatal, distribuido por ámbito territorial.

Cuadro No.1

Ambito Territorial	Déficit de vivienda nueva por ámbito territorial				
	1997	1998	1999	2000	Promedio
Rural	37,155	39.368	41,364	43,580	40,366
Urbano	100,454	106,438	111,836	117,830	140,217
Total	137,609	145.806	153 200	161 411	

Adicionalmente. se debe considerar que la vivienda urbana representa una mayor complejidad de acceso a las familias de los estratos de menores ingresos, por el costo del suelo y de los insumos para su producción, así como por el tipo de satisfactores que implica.

Por lo anterior con base en las características de la distribución del ingreso en la entidad, se distinguen los requerimientos tipológicos siguientes:

Cuadro No. 2

<u>Déficit de vivienda urbana par tipo</u>						
Ano	Social	Interés	Tipo	Tipo	Tipo	Total
	Progresiva	Social	Popular	Media	Residencial	Annual
1997	75 340	12.054	9.040	3.016	1.004	100 454
1998	79.828	12 772	9.579	3195	1.064	106.438
1999	83,877	13.420	10 065	3356	1.118	111.836
2000	88 372	14 139	10.604	3.537	1.178	117830
<u>Promedio</u>	<u>81 854</u>	<u>13 096</u>	9,822	3,275	1 091	

El cuadro anterior. contiene el déficit por tipo de vivienda al año 2000, y donde se puede observar que la vivienda social progresiva constituye la vivienda que más se demandará, dadas las condiciones de ingreso de la población.

Con el fin de precisar los requerimientos de suelo urbano que se necesitarán para los próximos 4 años, se tomaron diferentes densidades para los diversos tipos de vivienda a efecto de prever el número de hectáreas en los planes de desarrollo urbano, para revertir la tendencia histórica de los asentamientos irregulares que entre otras causas se han generado debido a que no ha existido una correspondencia entre la capacidad de pago de la población y la normatividad utilizada para definir la densidad habitacional.

Cuadro No. 3

Requerimientos de suelo urbano para vivienda

Año	Soc,al progresiva e interés social 1 viv/50 m2 <u>Ha.</u>	Popular y Media 1 viv/120 m2 <u>Ha.</u>	Residencial 1 viv/150 m2 <u>Ha.</u>	Suma
1997	437	145	15	597
1998	463	153	16	632
1999	486	161	17	664
2000	512	169	18	699
Total	1,898	628	66	2.592

En el cuadro se indica que al año 2000 se requerirán 2.592 hectáreas de suelo para uso habitacional, de las cuales 1.898 (7Y/ c) serán para vivienda social progresiva y de interés social. Esto significa que los planes de desarrollo urbano deberán tener perfectamente identificadas las áreas urbanizables con vocación habitacional, preferentemente de alta densidad, que permitan desarrollar programas para este tipo de vivienda, los cuales obviamente tendrán que ser destinados para la población de menores ingresos.

Al cálculo de suelo habitacional señalado anteriormente, habrá que agregarle un incremento del 40% debido a los requerimientos que establece la ley vigente en la materia con referencia a las de áreas de donación y vialidades, lo cual nos da una demanda total de suelo urbano de 3630 hectáreas.

5. Los Planes de Desarrollo Urbano y la promoción de la vivienda de interés social en el Estado de México 1970-1998

Para que puedan desarrollar programas de vivienda de interés social en la entidad, los promotores, sean sociales o privados, deben contar con el recurso fundamental el suelo. Este debe cumplir varias condiciones para ser autorizado para la realización de programas habitacionales

Desde el punto de vista de la planeación y administración urbana, una de las condiciones que debe cumplir el suelo para ser destinado a la construcción de programas de vivienda de interés social, es que debe ubicarse dentro del área urbana o urbanizable del centro de población de que se trate, además de tener establecido un uso de suelo habitacional y la densidad de ocupación que permita la construcción de vivienda que demanda el proyecto específico a desarrollar.

En razón de lo anterior, de acuerdo a la legislación urbana vigente en el Estado de México. los planes de Centros de Población Estratégicos son los instrumentos que guiarán el ordenamiento y aprovechamiento del territorio, además que contienen los principales elementos relacionados con el suelo y la vivienda, pues definen entre otros aspectos: los límites de crecimiento, la zonificación y mezcla de usos y destinos del suelo; las normas de uso del suelo, su ocupación. densidad máxima de construcción, estacionamientos e imagen urbana.

En la actualidad, existen en la entidad 46 Planes de Centros de Población Estratégicos vigentes, sin embargo, de acuerdo a las

disposiciones y la normatividad urbana que éstos establecen, solo se permite la construcción de vivienda social de alta densidad, es decir 1 vivienda por cada 60 m² de terreno en 24 de ellos, situación que limita e inhibe por norma, la realización de los programas de vivienda que más se necesitan pues representan alrededor del 75% de la demanda de vivienda de la población mexiquense.

A continuación se hace una breve reseña de lo que ha sucedido en el Estado de México con relación a los instrumentos legales que permiten el desarrollo de vivienda de interés social, para poder identificar cuáles han sido las áreas de la entidad donde se ha desarrollado la construcción de este tipo de vivienda en años anteriores y establecer lo que se puede esperar para el futuro

5.1. Periodos de construcción de vivienda de interés social en el Estado de México

Periodo 1970-1982

Antes de la década de los setenta hubo acciones de construcción de vivienda de interés social en el estado a través de diferentes dependencias publicas a nivel estatal la Dirección de Pensiones (antecedente del ISSEMYM), y a nivel federal por conducto de Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad y del Instituto Nacional de la Vivienda (antecedente de INDECO) entre otros, así como del sector privado

Es a partir de esa década cuando se constituyeron a nivel federal los grandes fondos de los trabajadores INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI y a nivel estatal el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) y el Instituto de Seguridad Social del Estado y los Municipios (ISSEMYM), fueron los encargados de promover y construir las primeras unidades habitacionales de manera masiva.

En el periodo de 1970 a 1982, en el Estado de México se edificaron viviendas de interés social en las principales zonas urbano-industriales consolidadas y en proceso de expansión, tales como Toluca-Metepec, Tlalnepantla-Naucaupan, Ecatepec-Coacalco, Tultitlán-Cuautitlán Izcalli-Coautitlán y Tianguistenco, entre otros.

Los primeros desarrollos habitacionales de los setenta se configuraron con base en lotes unifamiliares con una superficie promedio de 120 metros cuadrados que era la norma común en esos años, establecida por los organismos financieros de vivienda.

La densidad de vivienda en este periodo varió de 1 vivienda por cada 120 m² a 1 vivienda por cada 60 m² de terreno. Esta etapa se caracterizó por la regularización de conjuntos habitacionales, ya que primero se edificaban y posteriormente obtenían los permisos de notificación y edificación

Periodo 1982-1992

Al decretarse en el estado los planes de desarrollo urbano a partir de 1982 y al haberse aprobado la primera Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en 1983, se elevó a rango de norma ley, la planeación urbana territorial.

Los primeros planes de desarrollo urbano decretados en la entidad, precisaron una política de ordenamiento territorial y de vivienda, estableciendo áreas para uso habitacional con diferentes densidades, caracterizando a la alta densidad con una norma que permitía edificar 1 vivienda por cada 40 o 60 m² de terreno, resultando ser afín con las condiciones financieras requeridas en ese momento para la vivienda de interés social. Esta acción permitió apoyar el programa de descentralización económica al conjuntar la política industrial y la de desarrollo urbano y vivienda en los centros de población estratégicos tales como. Jilotepec. Lerma. Atlacomulco, Metepec y Toluca

En el periodo 1982-1987 se aprobaron en el Estado de México 37 planes de centros de población, permitiéndose en 25 la edificación de vivienda de interés social con una densidad de 1 vivienda por cada 40.. 60 o 80 m² de terreno

El diseño de los conjuntos habitacionales estuvo regido por la disposición legal que permitió construir 60 viviendas por lote como máximo y la no natividad aplicada a la vivienda de tipo multifamiliar en régimen condominial (vertical, horizontal y mixto), ya que esta permitió disminuir los costos de urbanización y edificación, que requerían los programas financieros de vivienda de interés social de ese momento

El diseño de los conjuntos habitacionales estuvo regido por la normatividad aplicada a la vivienda de tipo multifamiliar en régimen condominial (vertical y mixto), ya que ésta permitió disminuir los costos de las obras de urbanización y edificación, haciendo factibles los desarrollos desde el punto de vista financiero.

En el aspecto legal existe una contradicción normativa entre los planes vigentes de desarrollo urbano, ya que éstos solo permiten la edificación de viviendas unifamiliares en lotes de 120 metros de superficie con frente a una vía pública de 7 metros, y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado aprobada el primero de marzo de 1993, permite la edificación de vivienda unifamiliar en lotes con dimensiones menores tanto en su superficie como en su frente a vía pública (90 m² de superficie y 6 metros de frente) Sin embargo esta última norma no se puede utilizar, debido a que los planes de desarrollo urbano no la permiten lo que limita la producción de vivienda social en gran parte de los centros de población de la entidad

Lo antes señalado, indica que es necesario analizar la normatividad establecida por la Ley de Asentamientos Humanos y los planes de desarrollo urbano, con el propósito de evitar confusiones y contradicciones.. que constituyen serias limitantes para el desarrollo urbano.. en especial para el desarrollo de programas habitacionales

Al observar las políticas de desarrollo urbano que se han implementado en el Estado de México en los últimos 27 años, encontramos lo siguiente:

- 1 En los primeros 12 años fue incentivada la producción de vivienda de interés social en las zonas urbanas en proceso de urbanización, debido a que no había disposiciones legales que limitaran el uso y la densidad del suelo habitacional; sin embargo, los primeros desarrollos habitacionales de interés social impactaron a la estructura urbana de las localidades de manera negativa al aumentar los déficits de algunos servicios públicos, el equipamiento urbano y propiciar la saturación del transporte en vías públicas

2. Uno de los aciertos de la política de desarrollo urbano de los años ochenta, fue ligar el desarrollo industrial con el desarrollo inmobiliario habitacional, permitiendo la construcción de vivienda en aquellos municipios donde comenzaron a consolidarse los parques y zonas industriales.
- 3 En los primeros años de la década de los noventa se llevó a cabo la actualización de los planes de desarrollo urbano, pero a pesar de ello se observó que hubo una disminución en la superficie destinada para desarrollar programas de vivienda de interés social. Como ejemplo se puede citar la región metropolitana de Toluca, compuesta por 7 municipios, donde en el periodo de los ochenta se podían realizar programas de vivienda de interés social en varios municipios, sin embargo, en 1998 solamente se permite en el 40% del suelo habitacional de la ciudad de Toluca, situación que no responde a los requerimientos de la población que demanda de este satisfactor.

Los planes vigentes (1998), prevén la localización de suelo habitacional para la vivienda de interés social con una alta densidad. en los municipios conurbados del Valle Cuautitlán-Texcoco. Toluca y Atlacomulco, lo cual limita la realización de programas de interés social en otras áreas del Estado de México.

5.2. Problemática específica de la normatividad del suelo urbano habitacional en el Estado de México

El suelo constituye un recurso estratégico para el desarrollo urbano, y un insumo fundamental para el desarrollo de programas de vivienda. El contar con suelo apto, es una condición necesaria para poder construir la vivienda que demanda la población.

Como ya se ha mencionado, el 86% de la población mexiquense cuenta con un ingreso inferior a los 5 salarios mínimos, lo que limita el acceso a una vivienda de tipo unifamiliar con lotes urbanizados superiores a 120 m². Por otra parte, la superficie de suelo habitacional prevista en los planes de centros de población, tanto en

superficie como en densidad habitacional y tamaño mínimo de lote, no corresponde al volumen de demanda de suelo. Únicamente en 24 de los 46 planes autorizados se permite la realización de programas de vivienda de interés social y social progresiva en pequeñas áreas de terreno con uso urbano.

La propia Ley de Asentamientos Humanos del Estado, en su artículo 33 contempla los mecanismos para realizar cambios en los usos y densidad del suelo, mediante el trámite denominado "cambio de densidad habitacional" sin embargo, este requiere en promedio de 8 meses para obtener la respuesta y autorización correspondiente, situación que retrasa y en muchos casos impide legalmente, la realización de programas de vivienda social con apego a la ley.

Esta situación pone de manifiesto la falta de congruencia entre la normatividad financiera y la urbana, limitando la producción y oferta de vivienda social de manera rápida y en los centros de población donde existe una demanda considerable.. esto debido a que la primera busca contar con un mayor número de áreas para colocar los créditos disponibles, mientras que la segunda pugna por un crecimiento horizontal y de baja densidad en las ciudades.

A nivel regional, tomando en consideración las condiciones existentes en las dos zonas metropolitanas de la entidad, encontramos lo siguiente:

En la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán-Texcoco, existen 25 planes de centro de población estratégico vigentes, permitiéndose en 20 de ellos la construcción de vivienda de interés social en predios de alta densidad. Sin embargo en el año de 1996 se cuantificó que sólo existían 1250 hectáreas, disponibles en 10 municipios. Dicha superficie solamente cubre la demanda de suelo urbano habitacional de alta densidad en la zona metropolitana para un periodo de 2 años (46,300 viviendas sociales por año), sin considerar los rezagos existentes.

La Zona Metropolitana del Valle Toluca-Lerma cuenta actualmente con 12 planes de centro de población estratégico vigentes, pudiéndose desarrollar vivienda de interés social en predios de alta

densidad en tan solo 3: Toluca, Almoloya de Juárez y Tenango de Arista, en una superficie de 1,439 has., **de las cuales 1 270 (88%) se localizan en Toluca.**

Lo anterior indica que uno de los problemas más serios que deben ser atendidos de forma inmediata, es lo relativo a la legislación en torno al suelo habitacional de alta densidad. La demanda creciente de suelo para vivienda hace necesario incrementar la disponibilidad legal de éste en los planes de desarrollo urbano, además de incorporar en el proceso de planeación urbana y regional, criterios financieros e inmobiliarios, relacionados con los programas de vivienda social.

Otro aspecto importante de analizar, es lo que ocurre con los créditos de vivienda disponibles, que son canalizados al Estado de México por las instituciones financieras nacionales como INFONAVIT, FOVI y FOVISSSTE, dado que éstos no pueden, en muchas ocasiones, ser utilizados por los derechohabientes por la falta de una oferta de vivienda, para la cual están destinados dichos créditos.

Asimismo, **en los centros de población considerados como polos de desarrollo, no se tienen previstos programas integrales de industria y vivienda. Esta situación origina por un lado, escasez de suelo apto para vivienda social, y por otro, la elevación de los precios del suelo disponible para el desarrollo habitacional con la consecuente especulación sobre el mismo.**

Los diferentes ordenamientos legales que regulan a la planeación de los centros de población provocan que existan diversos trámites ante dependencias de los tres órdenes de gobierno.. para la autorización de programas de vivienda, procesos caracterizados por su lentitud y por su desarticulación, lo que limita y encarece la producción de la vivienda. Mientras no se busque la integración de los procesos y la congruencia en la normatividad aplicable en la elaboración de los planes de desarrollo urbano, la autorización de los programas de vivienda requerirán largos periodos para su tramitación con los consiguientes efectos en los precios de los productos finales.

Un aspecto que se observa en algunos planes de desarrollo urbano vigentes es la falta de la propuesta de estructura vial primaria para un plazo de 25 años. Este aspecto es importante ya que las vialidades constituyen los ejes estructuradores del espacio urbano. además de que una vez definidos permiten identificar los predios que serán afectados por restricciones de construcción y ocupación.

Otro problema que se ha presentado es la falta de incorporación de normas sobre riesgos (Protección Civil) en los procesos de planeación urbana. lo que ha permitido la utilización de suelos no aptos para el uso urbano, situación que ha demandado la participación de la sociedad organizada en casos de emergencia o para la demolición de un sinnúmero de viviendas principalmente de interés social por los riesgos que presenta a sus moradores

Los aspectos arriba comentados constituyen ejemplos concretos de la problemática existente entre la normatividad urbana, los procesos de planeación y la promoción de la vivienda, los cuales requieren de una atención oportuna con el propósito de evitar que se sigan presentando. siendo la planeación urbana y regional la herramienta fundamental para proponer alternativas viables.

6. Propuestas y recomendaciones normativas para impulsar los programas de vivienda social en el Estado de México

Analizada la problemática habitacional actual del Estado de México resultado de la falta de congruencia entre la normatividad urbana establecida en los planes de desarrollo urbano vigentes y los requerimientos de suelo urbano habitacional de alta densidad para el desarrollo de los programas de vivienda social, y después de analizar lo que ha sucedido históricamente con los planes de desarrollo urbano, los cuales como se ha tratado de mostrar, han limitado la realización de programas de vivienda social por no permitir su construcción en la mayor parte de los municipios de la entidad, a continuación se expresan diferentes propuestas y recomendaciones encaminadas a fomentar los programas de vivienda y el ordenamiento de los asentamientos humanos de la entidad.

6.1.Recomendaciones normativas para impulsar los programas de vivienda social en el Estado de México

Modificar la política de regulación urbana por una política de promoción del desarrollo urbano. donde la vivienda juega un papel prioritario como elemento de justicia social, de combate a la pobreza extrema y de generación de empleo. Por tal motivo. la norma habitacional deberá ser modificada para poder captar los créditos disponibles para vivienda social.

Permitir la construcción de vivienda social y popular en todos los municipios del Estado de México, precisando las zonas de uso habitacional de alta densidad, donde se permita edificar una vivienda por cada 60 m² de terreno.

Permitir la construcción de vivienda de interés social en los municipios industriales, y en aquellos que los propios planes y programas.. definan como áreas de impulso económico (polos de desarrollo), a efecto de aprovechar de manera rápida y eficiente, los créditos autorizados por las instituciones financieras nacionales como el INFONAVIT y el FOVI.

Prever los requerimientos de uso de suelo habitacional para los próximos 25 años, precisando las zonas que deberán ser ocupadas con acciones de urbanización, lo que implica trabajar en la elaboración de los proyectos ejecutivos de infraestructura regional así como su programación financiera y de obra

Involucrar a las autoridades municipales en la promoción de programas de vivienda, a través de la creación en los ayuntamientos de áreas específicas., que tendrán entre otras funciones: la organización de la demanda existente en sus comunidades, la captación de la oferta existente en su jurisdicción, la revisión de los proyectos que los promotores sociales y privados pretendan desarrollar en el municipio, y mantener una estrecha comunicación y trabajo con la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda.

Implementar una política de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo urbano

Se deberá desarrollar una metodología para alcanzar una concordancia total entre la política de desarrollo urbano y la de desarrollo económico.

6.2. Propuestas de modificación o adecuación a los Planes de Desarrollo Urbano vigentes

Incorporar en los planes un capítulo de vivienda donde se establezca una política de apoyo para la vivienda social, además de permitir usos combinados de habitación y trabajo a efecto de alentar el autoempleo y el desarrollo de la microindustria. Además en la formulación de la estrategia urbana, se debe lograr el acceso equitativo de la población para disponer de una vivienda.

Prever en los planes de desarrollo urbano que entre el 60 y 70% del suelo urbano destinado para uso habitacional, tenga asignada una densidad habitacional que permita la edificación de 1 viv por cada 40. 50 o 60 m². de terreno. Esta disposición permitirá disminuir la especulación de la tierra así como el costo del suelo urbano al ofertar un número indefinido de predios que podrán ser utilizados de manera rápida para programas sociales de vivienda.

Con esta acción se podrá contrarrestar el mercado ilegal de suelo que es ocupado por asentamientos irregulares que han generado Inconformidad social y liderazgo que explotan, provocando una mala imagen gubernamental

Tornando como ejemplo lo que ocurre con Leyes de Hacienda estatal y municipal que son actualizadas anualmente, para responder a las nuevas condiciones socioeconómicas, se sugiere incorporar en los planes de desarrollo urbano una disposición jurídico-administrativa que capte las recomendaciones, sugerencias o modificaciones que deben implementarse para lograr un mejor ordenamiento territorial, acción que permitiría eficientar las respuestas de los gobiernos estatal y municipales ante los ciudadanos.

El plan deberá considerar las recomendaciones de Hábitat II, a efecto de lograr la gobernabilidad en las diferentes regiones de la entidad. Siendo algunos de los elementos a considerar los siguientes L

- **El gobierno debe ser un agente facilitador, entendido esto como el principal promotor de acciones encaminadas a crear las condiciones que permitan a los sectores privados y social el desarrollo de acciones de vivienda.**
- **Generar una oferta de suelo accesible económicamente y disponible físicamente.**
- **Asegurar la consistencia y coordinación de las políticas y estrategias para apoyar la movilización de recursos, la generación de empleos, la erradicación de la pobreza y la integración social.**
- **Velar por la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso al suelo.**
- **Promover un acceso amplio y no discriminatorio a mecanismos de financiación de la vivienda que sean abiertos, eficientes, eficaces y apropiados.**
- **Promover la rehabilitación, la mejora y el mantenimiento del patrimonio habitacional.**

Se debe buscar una coincidencia entre las densidades habitacionales vigentes y las fuentes de financiamiento para la vivienda en especial para la de interés social, popular y social progresiva.

La planeación urbana debe ser elaborada con carácter integral.

Las recomendaciones y sugerencias antes mencionadas, tienen como propósito fundamental modificar los **criterios prevalecientes en**

los planes de desarrollo urbano vigentes en el Estado de México, en relación con el tratamiento que históricamente se le ha dado a la vivienda, principalmente a la de alta densidad.

Las condiciones del desarrollo de la entidad, y su dinámica económica y demográfica, demanda de procesos de planeación urbana y regional más efectivos y ágiles acordes con la realidad que se vive y partiendo del pleno conocimiento y reconocimiento de las principales variables económicas, sociales y políticas, involucradas en el desarrollo urbano.

En este sentido, con el fin de tomentar los programas de vivienda en la entidad, y hacer de la planeación un instrumento de mayor eficacia, es preciso generar nuevos esquemas y formas de trabajo, donde participen los diversos agentes involucrados en el desarrollo urbano y regional en general, y en el de la vivienda en particular.

Hoy en día, es necesario hablar no solo de Planeación sino de Planeación Integral, entendida esta última como una nueva forma de trabajo que requiere de una estrecha relación de agentes y de la coordinación tanto vertical como horizontal.

A nivel vertical se tiene que verificar una compatibilidad de objetivos e instrumentos legales partiendo de la Constitución, siguiendo por las diversas leyes y culminando en los planes y ordenamientos administrativos. Esta integración vertical también significa la complementación entre federación, estado y municipios.

En forma horizontal se tienen que asegurar elementos que propicien la coordinación entre sectores gubernamentales, entre municipios o entre comunidades.

6.3.Recomendaciones para el fomento a la vivienda en el ámbito municipal

Un elemento fundamental en el proceso de producción habitacional es la participación de las autoridades municipales,. sin embargo en muchas ocasiones la actitud y las opiniones que toman y emiten las autoridades, están mas bien orientadas a limitar e inhibir el desarrollo de programas habitacionales dentro de su municipio, al imponer restricciones a los usos habitacionales, al dictaminar en forma negativa la factibilidad de servicios y limitando la expedición de las licencias municipales de construcción, acciones que no permiten el cabal cumplimiento de los objetivos señalados por la política estatal en materia de vivienda.

En este sentido, con el propósito de que las autoridades municipales se involucren efectivamente en las tareas de fomento a la vivienda y apoyen los trabajos que viene realizando la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, se propone la creación en los municipios, principalmente en aquellos con una mayor demanda habitacional, de una instancia específica encargada de las tareas de promoción de la vivienda, que constituiría la Comisión Municipal de Fomento a la Vivienda, que será el equivalente en los ayuntamientos de la Comisión Estatal que viene operando desde 1995

A) Comisión Municipal de Fomento a la Vivienda

La Comisión constituirá el órgano coordinador de las acciones de las diferentes dependencias municipales que participan en la producción de la vivienda, principalmente de tipo social destinada a la población de menores ingresos del municipio.

Entre las principales acciones que desarrollará la Comisión destacan:

- Proponer medidas para desgravar y desregular la vivienda municipal,

Promover el mejoramiento de la vivienda existente y la construcción de vivienda nueva, tanto en el ámbito rural como urbano del municipio, con el apoyo crediticio y la asistencia técnica de las autoridades municipales y de instituciones o asociaciones académicas y privadas:

Orientar a promotores de vivienda en la tramitación de autorizaciones federales y estatales:

Vigilar la aplicación de las leyes y planes de desarrollo urbano vigentes:

Identificar predios aptos para el desarrollo de vivienda social dentro del territorio municipal, así como implementar una bolsa de suelo y vivienda con el apoyo de la iniciativa privada;

Prever en los planes de desarrollo urbano el suelo habitacional suficiente para poder desarrollar los programas de vivienda que demandan los diferentes sectores socioeconómicos del municipio,

- Promover la organización social para aplicar los recursos existentes para vivienda, tanto los provenientes del gobierno estatal como los de SEDESOL:
- Coordinar la Ventanilla Unica y la Mesa de Trámites.

Para cumplir adecuadamente con las funciones arriba citadas, la Comisión Municipal de Fomento a la Vivienda, deberá estar integrada por dos áreas fundamentales: una Ventanilla Unica y una Mesa de Trámites, cada una de las cuales tendrá actividades específicas a desarrollar.

Estructura de la Comisión **Municipal** de Fomento a la Vivienda



B) Ventanilla Unica

Será el área de atención al público para la recepción de los documentos requeridos para la autorización de la vivienda, y se ocupará de las siguientes actividades:

- Orientar al público en general en los diferentes procesos de gestión municipal a que se sujeta la autorización y ocupación de la vivienda.

Recibir la información necesaria para integrar el expediente requerido para: obtener la licencia municipal de construcción; el alineamiento y número oficial; las claves y certificados catastrales; la factibilidad de servicios de agua potable y alcantarillado; así como la recepción de las áreas de donación, equipamiento y urbanización de nuevos desarrollo habitacionales.

C) Mesa de Trámites

Se entenderá por esta el área de trabajo interno que involucra a las autoridades municipales responsables de autorizar diferentes aspectos relacionados con la vivienda, misma que se encargará de las siguientes actividades:

Vigilar la aplicación de lo estipulado por el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población para los nuevos desarrollos que se pretendan construir en el municipio,

Dictaminar a nivel municipal la factibilidad de usos del suelo, como de servicios de agua potable y alcantarillado,

Emitir la licencia municipal de construcción para los nuevos desarrollos habitacionales:

- Recibir las áreas de donación, equipamiento y urbanización de los desarrollos,

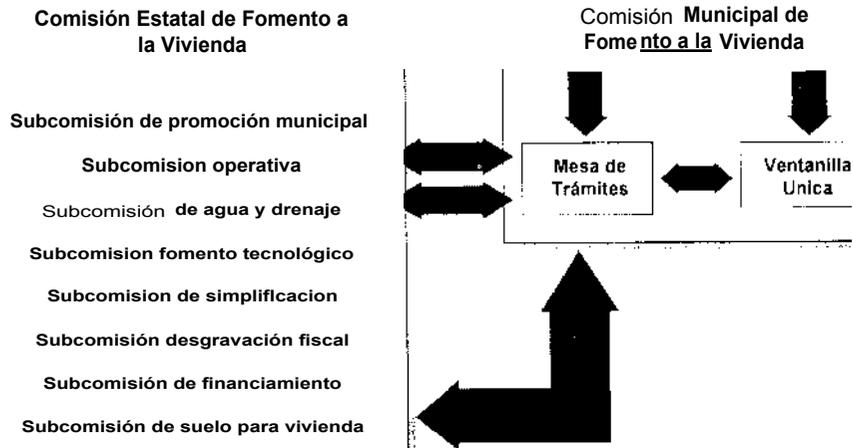
Vigilar la emisión de las claves y los certificados catastrales;

Evitar la irregularidad en la edificación de vivienda y la ocupación del suelo dentro del municipio;

Participar en la Subcomisión Operativa de la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda, emitiendo la opinión de la autoridad municipal con relación a los desarrollos habitacionales que se pretendan construir dentro del municipio.

Estas dos áreas permitirán que las actividades que en materia de vivienda desarrolla el ayuntamiento, puedan articularse con las que paralelamente llevan a cabo las dependencias estatales que participan en la Comisión Estatal de Fomento a la Vivienda.

Articulación Estado - Municipio



La conformación de la Comisión Municipal de Fomento a la Vivienda permitirá una participación más amplia y decisiva de las autoridades municipales en las tareas de promoción, dictaminación y fomento de la actividad habitacional, y será la instancia propicia para coordinarse con las dependencias estatales y federales, de manera que se puedan definir acciones y trabajos encaminados a abatir el rezago de vivienda existente en la entidad.

Por otra parte, es necesario señalar que un aspecto que reviste gran importancia dentro de las tareas de la administración pública, es la actualización y profesionalización de los servidores públicos.

En este sentido, para avanzar en el campo del fomento a la vivienda y la administración urbana, es fundamental que las instituciones académicas de educación superior y los institutos de formación profesional establezcan convenios de colaboración con los ayuntamientos de la entidad, de tal manera que puedan implementarse talleres o impartirse periódicamente cursos de actualización dirigidos a los servidores públicos, en aspectos específicos de la administración como son el desarrollo urbano y la vivienda

6.4.Propuesta de ordenamiento territorial con un enfoque regional

Con el fin de fomentar la producción de vivienda y un desarrollo más equilibrado en todo el Estado de México, la propuesta de ordenamiento territorial con un enfoque regional, resultado del análisis realizado se traduce en lo siguiente.

- 1 Permitir la construcción de vivienda social progresiva. de interés social y popular, en todos los municipios de la entidad, con lo cual se podrá atender de mejor manera la demanda habitacional se contribuirá al ordenamiento y sano crecimiento de los centros de población, se fomentará el empleo y el arraigo de la población en sus lugares de origen.
2. Apoyar la construcción de vivienda social en los municipios y áreas donde existe industria. así como en aquellos que los propios planes han definido como áreas de impulso y de crecimiento económico Esto permitirá canalizar hacia esas zonas, los recursos y créditos que instituciones como INFONAVIT otorgan a los trabajadores y derechohabientes de la planta industrial. además de fomentar el desarrollo del sector de la construcción, cuya dinámica y derrama económica traerá beneficios a la población de los centros donde este se active.
- 3 Permitir la redensificación urbana de los centros de población con gran demanda de suelo y pocas posibilidades de expansión y crecimiento, como es el caso de los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán-Texcoco. Esta acción permitirá aprovechar los predios urbanos disponibles y subutilizados, además de disminuir los costos de infraestructura urbana y equipamiento

Por último. es conveniente remarcar que debe darse a la vivienda la importancia que merece como elemento fundamental de estructura urbana y como elemento clave para el ordenamiento urbano y regional de la entidad Históricamente. la vivienda se ha visto como un componente más del espacio urbano y no como lo que realmente ha sido, el ente dinámico que ha marcado la pauta de crecimiento de las áreas urbanas

La planeación urbana y regional debe estudiar con mayor detalle y profundidad la problemática de la vivienda en el Estado de México, no sólo con el propósito de evitar que el déficit se incremente, sino para hacer de ella un instrumento para el ordenamiento territorial y la satisfacción de una necesidad social

7. Conclusiones

El análisis realizado desde el enfoque de la normatividad urbana, permitió corroborar que las normas urbanas contenidas en los planes de desarrollo urbano inciden directamente en los programas de vivienda en la medida en que los usos de suelo habitacional y las densidades habitacionales permiten o inhiben la construcción de ésta, principalmente la vivienda social dirigida al 75% de la población con ingresos inferiores a 2.5 vsm. que requiere de alta densidad, esto es, de 1 vivienda por cada 60 a 80 m² de terreno.

La vivienda es uno de los grandes retos del Estado de México, su atención y el abatimiento del rezago existente, es una tarea que demandará no sólo de la iniciativa y acción del gobierno, sino también de los sectores social y privado, responsables de las tareas de edificación, así como de la población en general.

Los programas de vivienda hasta ahora desarrollados en el Estado de México, han sido insuficientes para cubrir una parte importante de la demanda existente, básicamente por dos razones: una, mucha de la vivienda disponible en el mercado está fuera de las reales posibilidades económicas de la población demandante; y segunda, la vivienda que demanda el 75% de los habitantes de la entidad no puede desarrollarse en la mayor parte de los centros de población, por que la normatividad urbana actual lo impide.

Una vez analizado lo que ha ocurrido históricamente con los planes de desarrollo urbano y la promoción de la vivienda en la entidad, se confirmó que:

Bibliografía

Aguilera, Jesús, Soto Paulo_ Villafaña, José Antonio Líneas de Investigación para ubicar un diagnóstico de la vivienda en Revista *La Mora* Organó informativo de la Universidad Autónoma del Estado de México Año 3, No- 28, septiembre de 1996

Aguilera, Jesús Viliafaña. Jose Antonio. 'Legislación Urbana y promoción de la vivienda de interés social en el Estado de México 1970-1996, en Revista *La Mora*. Año 3, No. 26, julio de 1996.

Aguilera, Jesús. Villafaña, José Antonio. "Políticas en materia de suelo en el Estado de México 1930-1997 en Revista *La Mora*. Año 3, No. 33. febrero de 1997.

Barragán Villarreal, Juan Ignacio *100 anos de Vivienda en México, Historia de la Vivienda en una óptica económica y social* Monterrey, México, Editorial Urbis Internacional, 1994-

Fernandez Guell. José Miguel *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona España, Editorial Gustavo Gili, 1997.

Gobierno del Estado de México. *Indicadores Básicos para la Planeación Regional*. Secretaria **de Finanzas** y Planeación Toluca, México, enero de 1997.

Gobierno del Estado de México. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México 10. de Marzo de 1993.

H Camara de **Diputados**. LVI Legislatura- Las Metrópolis **Mexicanas México**, D. F.,1997.

Merino Mañón, José (comp) Ensayos sobre *la Zona Metropolitana del Valle de México*. Toluca, Méx.. IAPEM.1996.

INEGI *Conteo de Población y Vivienda 1995 Estado de México. Resultados Definitivos Tabulados* Básicos 1996.

Revista *PROVIVIENDA* Organó Oficial de la Federación Nacional de Promotores industriales de Vivienda A O. No- 28 'La Vivienda en el Estado de México'. Octubre de 1994.

Romo Becerril. Andrés. *Ecos de Hábitat II*". Congreso Nacional de Ingeniería Urbana ANUI-96. en Revista *La Mora*. Año 3. No. 36. mayo 1997.



Calitnava 1

EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN VIVIENDA

María Ruiz Garcia

Introducción

El deterioro que ha sufrido el planeta como consecuencia de nuestras actividades sobre él es evidente. Para evitar que este daño adquiera dimensiones mayores, es necesario crear conciencia de que debemos adoptar políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales. En este contexto han surgido a nivel mundial instrumentos normativos que buscan regular nuestro paso sobre la tierra, dado que es momentáneo.

México no ha sido la excepción, ha establecido la evaluación de impacto ambiental como un instrumento de planeación que busca el ordenamiento territorial, principalmente en los lugares con mayor concentración poblacional y de contaminantes.

El Estado de México presenta la mayor complejidad social y ambiental del país. No sólo es la entidad más poblada de la República mexicana sino que concentra la segunda planta industrial y comparte con el Distrito Federal prácticamente la mitad del área metropolitana de la ciudad de México, que ocupa más de 120 mil hectáreas urbanizadas y aloja a 15 millones de habitantes.

Además cuenta con el 12.1 % de la población total del país, ocupando el segundo lugar después del Distrito Federal y contrariamente a estas concentraciones poblacionales es contado el territorio de reserva existente: sólo un 5.6% del total de áreas protegidas existentes en el territorio nacional.

Como consecuencia **en la entidad se registra una demanda anual de 100,000 viviendas, de las cuales sólo el 20% son asentamientos**

realizados con base en la obtención de las autorizaciones correspondientes. Buscando disminuir el déficit, han surgido las Promotoras de Vivienda, que son organizaciones cuyas actividades van desde la identificación de la demanda, pasando por la construcción, hasta la entrega de los conjuntos habitacionales a la autoridad.

Sin embargo, estas agrupaciones han identificado en su actuar obstáculos que les impiden realizar sus actividades y con ello la producción de vivienda se ve limitada. Haciendo énfasis en el trámite "80065" relativo a la manifestación de impacto ambiental, argumentan que es un requisito demasiado extenso y que el tipo de información solicitada no es necesaria para los fines que busca su elaboración. Siendo éste un proceso lento para la recopilación de información y para su evaluación es obligación del administrador establecer las condiciones propicias para el desarrollo de las actividades de los empresarios, principales generadores de empleos.

Ante ello surge la inquietud de realizar el presente trabajo, buscando dar respuesta a las siguientes interrogantes referentes a los estudios en materia de impacto ambiental y vivienda: ¿son realmente realizados con base en una idea protectora del ambiente?, ¿prevén un deterioro ambiental o por lo menos lo contrarrestan?, ¿es necesario que para lograr un objetivo se soliciten demasiados requisitos?, y finalmente ¿se puede dar una profundización en ciertos aspectos de análisis y eliminar otros?

Suponemos entonces que si se realiza una evaluación de la normatividad en materia ambiental para la producción de vivienda con base en un modelo, se evitarán requisitos innecesarios para una manifestación de impacto ambiental y se profundizará en aquellos que realmente ayuden a evitar o contrarrestar de una manera más eficiente el deterioro del medio.

Dada la naturaleza del trabajo se consideraron dos tipos de población la integrada por manifestaciones de impacto ambiental realizadas para diversos desarrollos habitacionales en el Estado de México eligiendo entre ellos el Conjunto Urbano La Loma, en el municipio de Tultitlán, Estado de México, que por sus características particulares (pendientes, ubicación, número de viviendas, etc.) consideramos como representativo para un estudio de este tipo.

Y la que nos sirvió para la aplicación de 40 encuestas a estudiantes y personal docente de las facultades de: Arquitectura y Diseño, y Química; además del Instituto Tecnológico de Toluca, personal que labora en el Instituto Nacional de Ecología (ciudad de México), las Secretarías de Ecología y de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (en Toluca y Naucalpan) así como a personas que participan en la elaboración de estudios de mecánica de suelos. Para ello la muestra fue seleccionada ya que existe gran desconocimiento sobre el tema, sobre todo por parte de los arquitectos, los diseñadores de los proyectos.

Nuestro objetivo fue evaluar el instructivo para realizar la manifestación de impacto ambiental en conjuntos de más de 500 viviendas a desarrollarse dentro del territorio del Estado de México en 1998 con dos finalidades: buscar el desarrollo sustentable de la entidad que nos permita la ejecución de nuestras actividades en armonía con el medio ambiente y también impulsar la producción de vivienda por medio de la simplificación administrativa para que los promotores satisfagan la demanda.

Resultado del presente análisis del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el estado, fue la identificación de diversas irregularidades cuyo origen es la falta de una conciencia protectora del ambiente en diversos sectores; pero dada la dificultad para cambiar la forma de pensar de la población implicaría obtener resultados a largo plazo, la propuesta integra instructivos para guiar la actividad en las diferentes etapas del proceso. Siendo los siguientes: las condicionantes para someterse a evaluación, el del instructivo para elaborar la manifestación de impacto ambiental para desarrollos habitacionales de más de 500 viviendas en el Estado de México en 1998, el de la realización de la visita técnica por parte de la Secretaría de Ecología (previo a la autorización de un proyecto para verificar la situación del lugar) y para la etapa de evaluación. las consideraciones para el procedimiento, el formato, y finalmente recomendaciones para arquitectos a considerar en la adquisición del suelo, urbanización y edificación para la construcción de conjuntos habitacionales, buscando con lo anterior mejoras inmediatas al ambiente.

Dado que este es un problema que implica cambio de mentalidad, el trabajo contiene toda la información que se genera alrededor del impacto ambiental para crear conciencia en los lectores.

Problemática **ambiental**

Para combatir el deterioro ambiental se requieren soluciones a escala global. El desarrollo, la destrucción mundial de bosques y de hábitats naturales, la extracción y combustión de fósiles y el uso de productos químicos modifican el clima global, alterando los ecosistemas con contaminantes lanzados al aire, agua y suelo.'

México se caracteriza por sus riquezas naturales, con apenas 1.4% de la superficie terrestre, posee gran variedad de especies únicas y conocidas, con cerca del 10% de estas últimas del total de las existentes en el mundo.

Además tiene la mayor variedad de reptiles en la tierra (707 especies), ocupa el segundo lugar de mamíferos (cerca de 450 especies) y el cuarto en anfibios (288 especies).

Sin embargo, el surgimiento del concepto de sustentabilidad ha sacado a la luz el deterioro sobre el territorio nacional y se su notable biogeografía y diversidad.

La deforestación asciende, en promedio, a 600,000 hectáreas anuales (superficies similares a los estados de Aguascalientes o Colima). Siendo las afectaciones por tipo de vegetación: el 51% a selvas, el 34% a bosques y el 15% a zonas áridas' De tal magnitud que registramos una de las tasas más altas de deforestación en América Latina, sobre todo en las zonas tropicales por cambio de uso de suelo y en las templadas, por incendios.'

Ericksen, Jon *Un mundo en desequilibrio* España. Mc Graw Hill, 1993. p 177

² "Síntesis del diagnóstico y propuestas principales del Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995 -2000", en Gaceta Ecológica. INE- SEMARNAP, DF, México *Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000* D.F., México. SHCP p 164

La situación ambiental del Estado de México implica el análisis de diferentes elementos que alteran el equilibrio de los ecosistemas (el comportamiento de la población, el uso del suelo, la demanda y uso de los recursos naturales, la concentración de contaminantes en el aire, agua y suelo, el desarrollo industrial y la generación de los residuos sólidos, por mencionar algunos).

Las estadísticas indican que para el año 2000, la población del Estado de México será de 14'856.915 habitantes (660 hab/km², aproximadamente) a distribuirse alrededor de Toluca y el Distrito Federal (en municipios como Acolman, Ateneo, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chinconcuac, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tepozotlán, Texcoco, Tlalnepantla, Tultitlán, Teoloyucan, Tezoyuca y Tultepec, entre otros)"

La integración de las consideraciones económicas y ecológicas en la planeación del desarrollo, implica un cambio en la toma de las decisiones económicas y políticas. Para comprender el medio ambiente desde el punto de vista integral, es necesario tener esquemas de planeación específicas.

La planeación ambiental busca mejorar las condiciones del medio natural y socioeconómico para lograr un desarrollo autosostenido, de acuerdo a los hábitats y valores culturales locales'. Podemos definirla como el "conjunto coordinado de metas, matrices, directrices, acciones, disposiciones y estrategias utilizando los instrumentos de política ambiental cuyo objetivo **es regular**, promover, restringir, orientar y en general, inducir el desarrollo económico y social de la región, sin desatender la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente" s

Programa Es(ato)le Lducoc^ón Ambiental 199€- 1999. Toluca, México. Gobierno del Estado de México p 71

Ducci Ma Elena Introducción alurbanisrrlo México, Trillas 1989. pp. 46-52

Programa de Ordenemlento Ecológico del Terntooo del Estada de México. 1998. Estado de México. Secretaria de Ecología. ¡Triplico)

Se apoya en elementos como:

- Leyes en materia ambiental (que buscan regular la explotación de los recursos naturales).

Derecho ambiental (disposiciones jurídicas, medidas, infracciones, sanciones, y medios de impugnación cuando se considera un delito contra el ambiente).

- **Programas de educación ambiental (por medio de la difusión de conocimientos se busca modificar actitudes en la relación hombre medio ambiente).**
- **Organizaciones civiles o grupos ecologistas (agrupaciones de ciudadanos que desean que sus demandas sean atendidas por la autoridades, en este caso, en materia ambiental. Sus actividades van desde programas educativos hasta actividades de reforestación).**
- **Concepto de desarrollo sustentable (en el cual "cada generación recibe en herencia parcial el patrimonio tierra, teniendo un deber como administradora por lo cual debe de impedir un atentado irreversible hacia la vida dado que las generaciones futuras tienen derecho a una tierra indemne y sin contaminar ")'.**

Las leyes en materia ambiental más representativas del Estado de México son la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México (1991) y la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México (1997). Estando vigente la segunda que en seis títulos y un glosario (en el cual se incluye el término de desarrollo sustentable) establece elementos reguladores como son las leyes ambientales, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las auditorías que buscan el cumplimiento de las anteriores

Causteau Jacques, Yves 'Derechos de las generaciones futuras', en *interface*, No 59. D F Mexico, septiembre 1997

Impacto ambiental

Podemos definirlo como las modificaciones causadas por las actividades del hombre sobre el ambiente, que pueden ser favorables o desfavorables (para el ecosistema o para una parte del mismo), negativos o susceptibles de beneficiar a los seres humanos y su entorno. Siendo el resultado de esta relación los efectos ecológicos, es decir, las alteraciones causadas sobre los elementos integrantes de los ecosistemas (bióticos y abióticos), modificando la funcionalidad e interrelaciones 9

Ante ello, ha surgido el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para conocer las afectaciones y las alternativas; para contrarrestar los efectos que pudieran ocasionar las actividades humanas. En ellos se prevén las modificaciones que causará un proyecto sobre los agentes naturales. Se analizan fenómenos como: contaminación, ordenamiento, alteración '0

La elaboración de un estudio de impacto ambiental implica el conocimiento de las características del sitio, para lo cual se utiliza la observación directa, así como otros métodos de identificación: el juicio de expertos, las listas, las matrices, las redes, los diagramas, las superposición de mapas y los modelos matemáticos.

Existen tres tipos de estudios. el informe preventivo de impacto y riesgo ambiental, el estudio de riesgo y la manifestación de impacto ambiental. elaborándose cada uno de acuerdo a las características del proyecto (superficie, capacidad, uso, etc.).

El informe preventivo es una modalidad de estudio de impacto ambiental, cuyo objetivo es identificar el tipo de obra o actividad que se pretende desarrollar y determinar si genera impactos significativos al ambiente' se requiere su elaboración de acuerdo a las características del proyecto (por ejemplo para desarrollos habitacionales de hasta 500 viviendas)

Diplomado de Impacto Ambiental 1997. Facultad de O,mica. UAEM. Estado da México. p2

Curso de Impacto Ambiental 1997. Acapulco. México. p. 4

Dnccoing Edmundo. Impacto Ambiental en México. 1996. Curso de impacto Ambiental Acapulco p 180

"Desregulación de la actividad empresarial". en Gaceta del Gobierno del Estado de México No 116 Toluca Mexmo 19dc lunlo del 997. p. 84

El estudio de riesgo se elabora para actividades consideradas como peligrosas (manejo, almacenamiento y distribución de combustibles, fertilizantes, químicos, etc.).

Por último la manifestación de impacto ambiental es una recopilación de diversos documentos, cuyo objetivo es el estudio e identificación de impactos ambientales provocados por un proyecto (para nuestro objeto de estudio, desarrollos habitacionales) los cuales serán evaluados por la autoridad competente.'

Es un estudio técnico, además de un procedimiento administrativo de autorización, rechazo o modificación donde intervienen los inversionistas y consultores por un lado y la autoridades por el otro. Esta dualidad de sujetos y de fines plantea problemas de interpretación y duplicidad". 11

En el Estado de México actividades como parques industriales, centros comerciales, fraccionamientos, unidades habitacionales y nuevos centros de población, entre otros, requieren de la elaboración y presentación de manifestaciones de impacto ambiental ante la Secretaría de Ecología.

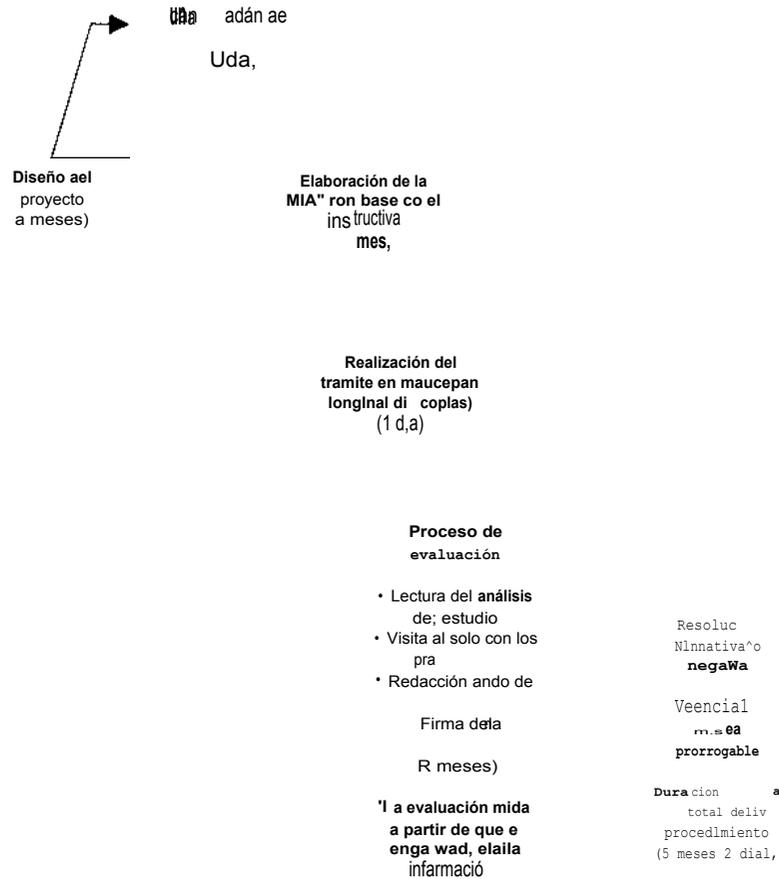
El procedimiento de la evaluación del estudio tiene dos funciones: por un lado, va encaminado a identificar las afectaciones que puede producir un proyecto al medio y, por otro, es un procedimiento jurídico administrativo para la aprobación, rechazo o modificación del proyecto o actividad por la autoridad competente.

Resultado de ello es la emisión del dictamen en materia de impacto y riesgo ambiental después de haber evaluado el estudio presentado.

¹³ *Ibidem*, p. 90

¹³ Diplomado de Impacto Ambiental, 1997. Facultad de Química, IIAEM. Estado de México p. 4

Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en el Estado de México en 1998*



La necesidad de una desregulación y simplificación administrativa

Los empresarios crean la mayor parte de los empleos y satisfactores que la población demanda, además arriesgan su patrimonio para el desarrollo de la actividad económica. En este contexto, la clase empresarial demanda certidumbre y seguridad jurídica, trámites simples ante la autoridad, competencia interna y externa en condiciones justas.

Es entonces obligación del estado facilitar la actividad productiva de los particulares, adecuando la normatividad y promoviendo reformas legales e institucionales requeridas para asegurar en todo momento el Estado de derecho en lo referente a la propiedad, a la protección del patrimonio, la solución oportuna de las controversias mercantiles y la seguridad jurídica ante abusos de autoridad, además de crear un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente para mejorar la capacidad competitiva de las empresas, alentando así la inversión y la creación de más y mejores oportunidades de trabajo.

Por ello es necesario ejecutar un programa de desregulación y simplificación administrativa a nivel estatal y municipal para mejorar la eficiencia de las normas vigentes, regular la actitud de la autoridad y eliminar el exceso de trámites que impiden a las empresas concentrar su atención y esfuerzo en la producción y venta de la misma.

El proceso garantizará la protección de los intereses de los consumidores, como en el caso de las actividades que impliquen riesgos a la salud y al ambiente y para la población. Así, el gobierno actuará partiendo de una situación que otorgue confianza a los particulares. 1°

Dado que la obra pública en nuestro país es mínima y por lo mismo demasiado competida, los gobiernos estatal y municipal deben establecer las condiciones adecuadas para atraer la inversión del sector privado. En Desarrollo Urbano y Vivienda los trámites son muy lentos y fastidiosos, desalentando a los inversionistas.

"Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. DF. México, SHCP pp 160

Son excesivos los trámites que debe llevar a cabo un promotor que desee desarrollar una vivienda, simplemente para un cambio de uso de suelo se requiere iniciar un verdadero viacrucis, para la obtención de los dictámenes favorables necesarios. Además, hasta las mínimas autorizaciones son hechas por los secretarios y no por las autoridades locales, con lo cual el proceso para emitir las resoluciones se hace más lento.

Por ello, y por los perjuicios que ocasionan a los empresarios esas actitudes deberían evitarse ya que desalientan la inversión, inhiben a los dueños del dinero para participar en este tipo de actividad económica, evitando este auténtico detonador de la actividad económica y que hoy más que nunca nuestro país requiere.

Irregularidades en el proceso de evaluación del impacto ambiental

Dados los requerimientos en materia de vivienda de interés social a nivel estatal, es necesario impulsar su producción a través de la simplificación administrativa y sobre todo en materia de impacto ambiental. Es en esta área donde los requisitos son los más difíciles de cumplir, ya que se solicita información excesiva y ni siquiera cumple su objetivo principal, que es el de proteger al ambiente para alcanzar un desarrollo sustentable.

Aunque alrededor del proceso de evaluación existe toda una problemática se requiere una reforma operativa inmediata para atender el rezago dar eficiencia y reducción al tiempo de dictaminación mejorar la atención al promovente. verificar el cumplimiento. fortalecer la institución. además de descentralizar y desconcentrar

Por ello, el presente trabajo formula una propuesta para hacer menos tardadas y más eficientes las resoluciones en la materia, por medio de la simplificación del instructivo para elaborar la manifestación de impacto ambiental en conjuntos habitacionales de más de 500 viviendas

De esta manera se busca proteger el medio ambiente y reducir tiempos y costos en la elaboración de estudios , a través de un sistema normativo creado especialmente para impulsar la producción de vivienda en el Estado de México en 1998.

Se han identificado alrededor del proceso de evaluación de impacto ambiental las siguientes deficiencias.

Los encargados del diseño de los proyectos no expresan en ellos interés por proteger el ambiente.

El instructivo para elaborar la manifestación de impacto ambiental para desarrollos habitacionales de más de 500 viviendas es demasiado extenso, lo cual impide hacer hincapié en los aspectos realmente importantes para el logro del objetivo del estudio.

El tiempo de evaluación puede durar hasta seis meses.

El procedimiento de evaluación por parte de la Secretaría de Ecología no considera prioritariamente la minimización de los impactos no benéficos generados al medio ambiente por el desarrollo habitacional.

Los oficios de resolución emitidos presentan un contenido similar e incluso igual entre ellos, sin importar las diferencias existentes (como número de viviendas, ubicación, materiales, características del sitio, etc.j.

La Secretaría de Ecología no lleva a cabo visitas para verificar el cumplimiento de las condicionantes expresadas en los oficios de resolución.

Antes de tratar de resolver los puntos anteriormente citados, es necesario analizar el problema de fondo, es decir, qué es lo que origina a cada uno. Al hacerlo, hemos identificado un elemento común, sin el cual no existirían cualquiera de las deficiencias listadas, y esto es la falta de una ideología basada en el concepto de **desarrollo sustentable que anteponga a cualquier actividad el interés de proteger el medio ambiente**. Es éste, entonces, un problema de educación ya que si los diseñadores y constructores, el personal administrativo y los creadores de las leyes, tuvieran como interés

Propuesta de modificación al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental

oaeu riel
1 electo
.ideando
atea
conzmesca

cenado del formato
para elaborar la MIA
por el momento 0
nlyyna onaoimra

Realización del taller en
Toluca Y Naucalpan

original y 2 copias de la
actitud.
Original y una copia de la MIA
Recepción de
documentación **con base en**
las consideraciones
Reverse **nace** **fano**
inmigración y **acercarlo**
al Tramitador
Acordar la visita a proa,
12 horas

Proceso de evaluación,
cumplimiento de las
requisiciones para
Lectura

y
contenido del manual, del
Vosea al sitio
b de la , sitio técnico
llenado del formato para la

revisión de la
8 días

Resolución afirmativa
o negativa

mese. Vrt. mAAhle

o ros0 uc on

M10S OEL CplSLTOP EN SU CASO]

5 *elefono _____
- _____
una) i indicando vias de ac:

<p>1. Costos para la disposición final de residuos sólidos resultantes de la construcción del proyecto:</p> <p>Desarrollo de lemas y manejo de residuos</p> <p>Calentamiento de residuos en hornos</p> <p>Contaminación de residuos</p> <p>Chapas</p>	<p>Mano de obra</p> <p>Medios de transporte</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p>3. Otros costos para el tratamiento de residuos sólidos de la operación:</p> <p>Deposición de residuos</p> <p>Producción de chapas</p> <p>Contaminación de residuos</p> <p>Chapas</p>	<p>4. Transporte de residuos de otros centros:</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>5. Impuestos:</p> <p>Impuesto predial</p> <p>Contribución comercializadora</p> <p>Chapas</p>
<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	

Cual
se representará en el caso de que se
verifiquen pérdidas por el proyecto.

Femaeearna ^^^

Nombre del desarrollo _____
Nombre del promotor o asociación _____
Ubicación _____

Tipo:
Interés social _____ Social progresivo _____ Popular _____ Residencial _____ Campestre _____

Actividad actual que se realiza en el predio:
Baldo urbano _____ Agrícola _____ Urbano _____ Forestal _____ Otro _____

Actividades que se realizan en las colindancias:
Habitacional _____ Comercial _____ Servicios _____ Industrial _____ Baldío _____

1.1.1. II, -1 1 -
Ímo _____ WX _____ nci _____

A _____ o Paounmcle papo _____ mamen _____

EMza _____ e acmamneocn _____ nmc _____ we.m _____ am _____

Elementos naturales existentes:
Cerros _____ Barrancas _____ Grietas _____ Cañadas _____ Cuerpos de agua _____ Otro _____

Número y tipo de árboles:
Existentes _____

Fauna existente _____

Los objetivos de la propuesta son dos fundamentalmente- el primero. proteger el medio ambiente y el segundo, impulsar la producción de vivienda de interés social en el Estado de México

Para lograr el primer objetivo, la información deberá ser integrada en el formato que expida la Secretaría de Ecología solicitando específicamente los datos que se requieran dar a conocer

Existen, diversos requisitos que a juicio de la Secretaría de Ecología se deben considerar en un proyecto para lograr el equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, mismos que hemos visto expresados como condicionantes dentro de los oficios de resolución emitidos, los cuales no son llevados a cabo porque no se realizan las auditorías ambientales en conjuntos habitacionales

Por ello, estos elementos se incluyen como condicionantes que deben integrar un proyecto para que se pueda sujetar al procedimiento de evaluación de impacto ambiental Esperando con ello que dichos aspectos se consideren desde el diseño del proyecto, aunque es importante remarcar que se deben realizar las visitas a la obra por parte de la Secretaría de Ecología para verificar el cumplimiento.

Se integran también datos acerca del elaborador del estudio en caso de cometer delitos ambientales en los términos de la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México (capítulo V) y en la parte final del documento se deberá de firmar bajo protesta de que la información presentada es fidedigna

Además ahora se solicita la información referente al medio ambiente artificial y natural expresada en croquis exactos, para ver su posición de acuerdo al proyecto y evaluar si la opción del diseño es la más adecuada.

Con la finalidad de impulsar la producción de vivienda de interés social dentro del estado se implementó

La reducción de los requisitos del instructivo, ahora sólo se anexa el oficio de petición. las seis páginas del formato y los documentos requeridos.

La manifestación de impacto ambiental podrá ser realizada por los promotores o consultores con base en el instructivo.

Sólo se requerirán dos copias de la información (anteriormente eran cuatro).

Y dado que el proceso es largo, se proponen tiempos para cada etapa.

Queda entendido que la preocupación principal de esta propuesta, es alcanzar el desarrollo sustentable de la entidad. Pero para que se logre es necesaria la participación de toda la ciudadanía con un cambio de actitud que refleje la intención de proteger al medio ambiente

El arquitecto al realizar los proyectos con una idea que considere desde el principio la implementación de sistemas de tratado y recolección de residuos, áreas verdes (no simplemente jardinadas) pero sobre todo, diseñando y respetando al máximo las características naturales del lugar.

Los evaluadores al emitir oficios de resolución que sean adecuados a cada predio como lo es cada estudio.

La Secretaría de Ecología al implementar auditorias ambientales para todos los conjuntos habitacionales, evitando así que todos los esfuerzos anteriormente hechos no sirvan de nada.

Finalmente, para que funcione el procedimiento de evaluación, que la Secretaría de Ecología no reciba estudios realizados de acuerdo al instructivo anterior y además que la aplicación de las propuestas aquí integradas, sea acompañada de elementos de difusión (trípticos, folletos u otros) para que exista el conocimiento de la finalidad, y las modificaciones al trámite dirigido a los promotores de vivienda, la población y los trabajadores del estado para evitar actos burocráticos o alteraciones al proceso.



ACUdecer



San Nicolás

ACTUALIDAD Y PROSPECTIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Efreín Angeles Ruiz

Prefacio

Los cambios y transformaciones que se han escenificado en el país en los últimos dos decenios, son de una amplia repercusión en las **diversas esferas de la vida nacional**. Dichos cambios son de carácter económico, político, administrativo y social; entre los primeros cabe destacar **que de una economía cerrada y ampliamente proteccionista se pasa, a partir de 1982, con el inicio de las negociaciones para ingresar al GATT (formalizadas en 1986), a una economía abierta y entre cuyos momentos culminantes se encuentra la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994** En el plano político, los cambios que registra nuestro país son de gran trascendencia, en virtud de que **se están traduciendo en un nuevo equilibrio entre los poderes públicos, tanto en el gobierno federal como en el de las entidades federativas. Asimismo estamos en un momento en que la alternancia política es una realidad de donde se desprenden múltiples implicaciones como la necesidad de fortalecer la profesionalización de los cuadros al servicio de las administraciones públicas, entre otros.**

En el aspecto publiadministrativo las transformaciones también son de una gran complejidad, habida cuenta que se han llevado a cabo procesos de desconcentración y descentralización de una serie de sectores como los de salud.. educación, desarrollo urbano, agricultura y desarrollo rural, turismo: en el sector de medio ambiente, la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. está promoviendo estudios para descentralizar hacia estados y municipios hasta 36 funciones. actualmente bajo su responsabilidad

Maestra en Administración y Politmas Públicas por la Universidad Autónoma del Estado de México Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Publica de la U A.E.M actualmente se desempeña como Jefe de Departamento del Instituto de Salud del Estada de México

Así, la estrategia de descentralización representa un conjunto de amplia cobertura para revertir el modelo fuertemente centralizado y las deficiencias en que éste ha derivado, así como para involucrar de manera más amplia a las entidades federativas, a los municipios y a la sociedad civil en su conjunto para resolver corresponsablemente múltiples problemas. Sin embargo, es necesario llevar a cabo estudios que nos permitan analizar, evaluar y ponderar los efectos, alcances, condiciones, desafíos y retos que se encuentran implícitos y explícitos en la estrategia antes aludida.

En el aspecto social, la propuesta del gobierno federal apela a la participación comprometida de la sociedad civil en los programas públicos, en lo que sea tal vez la mayor diferencia entre ambos modelos, pero también la condición más difícil de lograr, considerando que el propio sistema político estableció como uno de sus pilares, por casi 70 años, la corporativización de los distintos sectores de población.

Cabe destacar que la estrategia y los procesos de descentralización-federalización impactan de manera fundamental las relaciones entre los tres órdenes de gobierno y administración: federal, estatal y municipal, en la distribución de competencias, recursos y responsabilidades, en los niveles de participación de la sociedad demandante, etcétera, lo que pone de relieve el estudio de estos procesos

En el caso particular que nos ocupa, nuestro objeto de estudio se identifica con el análisis y la evaluación de la descentralización de los servicios de salud en el caso particular del Estado de México, para una primera aproximación a un proceso complejo, toda vez que se trata de una de las entidades federativas no sólo de mayor tamaño en su población, sino también con una serie de indicadores y problemas diversos inherentes a la heterogeneidad cultural, derivada de la fuerte inmigración que registra la entidad.

La imposibilidad para garantizar por medio de los esquemas de seguridad social la prestación de servicios de salud a la mayoría de la población, limitaciones económicas y administrativas, deficiencias del modelo de atención a la salud que hasta este sexenio se ha

seguido, son algunos de los motivos que han impulsado al gobierno federal a trasladar pesadas responsabilidades y recursos financieros -que el tiempo demostrará que son escasos - y una infraestructura deteriorada a los estados con la finalidad de elevar la calidad de los servicios de salud a población abierta, incrementar la cobertura de atención y acercar al usuario con la autoridad responsable. Como puede verse hay un contrasentido entre la acción y la intención.

En el estudio que se hace de la descentralización de los servicios de salud a población abierta en el Estado de México, el énfasis se pone en las cuestiones administrativas del diseño de la política, con el objeto de evaluar los posibles resultados de la implementación del proceso descentralizador. Los aspectos médicos y sus indicadores no se consideran en este estudio., en razón de que es necesario aplicar el nuevo modelo y registrar sus resultados para determinar los impactos en este renglón.

Cabe precisar que el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud -firmado en agosto de 1996- ya no impactó la orientación, contenido y prioridades de los presupuestos y programas de ese año ni del siguiente, precisamente por los tiempos en que se realizó. Si bien es cierto que se registraron cambios en los procesos administrativos, los gobiernos estatales no tuvieron la posibilidad de incidir en el destino del gasto y en el diseño de programas de salud vinculados con su realidad epidemiológica y sanitaria, sino hasta el año 1998, en estricto sentido fue ese el primer año de la descentralización.

Por lo anterior muchos de los resultados administrativos y médicos del proceso descentralizador aún están por manifestarse y, por lo mismo, su estudio y **evaluación deberá realizarse una vez que** transcurran al menos tres años más.

Por las razones mencionadas, el presente trabajo, después de **detallar la forma en que se diseñó la política de descentralización,** hace una evaluación prospectiva de los impactos administrativos más inmediatos del proceso.

En suma, nos proponemos demostrar que el proceso de descentralización de los servicios de salud constituye **una estrategia adecuada y consistente para fortalecer el federalismo; para acercar**

los servicios a la población directamente afectada; para lograr una mayor eficiencia en la prestación de los mismos, para promover una mayor equidad en el ámbito nacional y con relación a la propia entidad objeto de estudio, siempre y cuando, conjuntamente con las formalidades del caso, se revista a la descentralización de los recursos financieros suficientes y de los procesos y estructuras administrativas adecuadas; se brinde una mayor autonomía en el diseño de programas específicos; se definan adecuadamente las competencias y responsabilidades de los órdenes de gobierno involucrados, y la planeación y evaluación de parte del gobierno federal sea la necesaria, sin que ello obstruya la prestación eficiente de los servicios por parte del gobierno estatal.

La descentralización del Sector Salud

Bajo las consideraciones hechas hasta aquí observemos el caso específico de la descentralización del sector salud iniciado en agosto de 1996.

La política es una aceptación tácita de los rezagos e insuficiencias de las acciones y programas en servicios médicos y saneamiento, las insuficiencias del modelo hospitalario para ofrecer cobertura universal de los servicios de salud cuyo centro natural es el hospital urbano especializado con costos prohibitivos en la atención que impide ponerla al alcance del grueso de la población.

Asimismo las condiciones económicas han demostrado que la opción por la seguridad social como medio más idóneo para asegurar el derecho a la salud de toda la población, es desalentada por la persistencia y magnitud de la crisis que constriñe la opción de garantizar el acceso a los servicios de salud por medio de la seguridad social, ya que esta modalidad prospera bajo políticas de pleno empleo o seguro contra el desempleo.

Ante tal panorama, queda en manos de la Secretaría del ramo la responsabilidad de la cobertura de atención en salud, con lo que se invierte un proceso que había venido favoreciendo la concentración

paulatina de los servicios personales de salud en el IMSS, mientras que la Secretaría sólo se encargaba de los servicios de salud pública, también llamados no personales o colectivos. '

Se deduce de lo dicho que a responsabilidad de prestar los servicios de salud a población abierta, se ha visto complicada por la persistencia de la crisis económica y que la Secretaría de Salud contempla en la descentralización de atribuciones y recursos a las entidades federativas una vía para cumplir con tal obligación.

Descentralización de la Secretaría de Salud del Gobierno Federal 1994-2000

El Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud

Con el objeto de concretar los objetivos **en materia de salud** contenidos en el *Plan Nacional de Desarrollo* y el *Programa de Reforma del Sector Salud*, **el 20 de agosto** de 1996, **el Secretario de Salud** y los gobernadores de las 31 entidades **federativas**, firmaron el *Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud*.

En dicho documento se identifica al federalismo como una expresión política de carácter constitucional y enraizada en la conciencia de los mexicanos: se destaca a la salud como elemento imprescindible de bienestar y para el pleno desarrollo del hombre por lo que se constituye en un bien social, se postula que el derecho a la rotación de la salud estipulado en el artículo 4°. constitucional compromete al Estado mexicano en todos sus órdenes y así se justifica la convocatoria a un acuerdo nacional sobre la responsabilidad pública en la materia.

Sobre estos planteamientos véase Almada Bay. Ignacio, "Comentarios a la ponencia de Elena Jeannetti Dávila, en Torres, Blanca (comp.), *Descentralización y democracia*. Mexico, El Colegio de México 1986

Resulta complejo -plantea el acuerdo-, ejecutar decisiones tomadas desde el orden federal, cuando de origen corresponden al ámbito local, por ello es necesario descentralizar responsabilidades, recursos y decisiones y cumplir así un propósito político identificado con la devolución a la esfera local de facultades que le eran propias al suscribir el pacto federal y otro propósito social, a saber, acercar a la población servicios fundamentales que, prestados por los estados, aseguran mayor eficiencia y oportunidad.

Los estados de la Federación asumirán cabalmente las responsabilidades que la Ley General de Salud les ha asignado, manejarán y operarán directamente los servicios de salud en el ámbito de su competencia con autonomía para ejercer y distribuir, según las necesidades y prioridades de los servicios, los recursos financieros que se les asignen.

Los estados podrán participar en el diseño e implementación de la Política **Nacional de** Salud aprovechando las estructuras administrativas que a la fecha operan los servicios federales de salud, las cuales pasarán al ámbito estatal.

Se propiciará un acercamiento entre la población usuaria y sus autoridades locales en mérito de ser éstas responsables de su prestación.

- La Secretaría de Salud, por su parte, al desahogar las cargas de trabajo de tipo administrativo, eficientará su función normativa y operativa en aquellas materias que son de ejercicio exclusivo de la Federación.

Conforme a la Ley de Salud citada, el acuerdo precisa las responsabilidades específicas para los órdenes de gobierno federal y estatal como sigue:

La responsabilidad del ámbito federal (Secretaría de Salud)

1. Garantizar la congruencia de la política nacional de salud con las prioridades locales para fortalecer a los sistemas estatales y al sistema nacional, mediante lineamientos claros para el ejercicio de atribuciones.
2. Revisar la normatividad de las materias de salubridad general y proponer las modificaciones legislativas y reglamentarias necesarias para la operación del nuevo esquema de atención.
3. Evaluar la prestación de los servicios, con miras a corregir desviaciones, revisar metas, reorientar acciones y mejorar el uso de los recursos.
4. Fortalecer el sistema integral de información para apoyar a los estados en lo que estos consideren necesario.
5. Consolidar y operar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica
6. Impulsar la investigación y enseñanza con el propósito de formar cuadros de investigadores capaces de generar conocimientos científicos y desarrollar nuevas tecnologías en el área médica.
- 7 Establecer mecanismos más eficientes de coordinación con otras dependencias, en la atención de problemas de salud, en particular en materia de saneamiento ambiental.
8. Fortalecer el control sanitario, así como en los procesos de importación y de exportación de medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, plaguicidas fertilizantes, fuentes de radiación, sustancias tóxicas o peligrosas y mantener permanentemente actualizada la farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos'

La responsabilidad de las entidades federativas

1. La adecuada organización y operación de los servicios de atención médica, materno infantil, planificación familiar y salud mental, entre otros
2. La orientación y vigilancia en materia de nutrición.
3. La prevención y el control de **los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre.**
4. La salud ocupacional y el saneamiento básico.
5. La prevención y el control de enfermedades transmisibles.
6. La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes.
7. La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los discapacitados.
8. El programa contra el alcoholismo, el tabaquismo y las adicciones.
9. Los programas de asistencia social.¹

Quedaron así estipuladas las condiciones generales para que en términos del propio Acuerdo Nacional, sus "firmantes se comprometen a celebrar acuerdos de coordinación para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación de los servicios de salud".

¹ *Ibid.* p. 29.

^o *Ibid* pp 30-31.

En el apartado de aclaraciones del acta de entrega - recepción, resalta la que se refiere a la radicación de recursos financieros

Su ejercicio deberá apegarse al Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto de la Administración Pública Federal y al Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental. lo anterior, hasta en tanto se esté en condiciones de radicarlos a través de un ramo especial y que se asegure la continuidad de la operación de los servicios de salud.'

En tal virtud se solicitó al gobierno del Estado de México remitir a la Oficialía Mayor de la Secretaria de Salud y registrar ante la Tesorería de la Federación y Banco de México un número de cuenta, nombre del beneficiario e institución bancaria, sucursal y plaza, tipo de cuenta y registro federal de contribuyentes del gobierno del estado para la ministración de fondos del concepto 4725: de igual manera se indicó la apertura de otra cuenta para la canalización de los recursos destinados al pago de los servicios personales.

Las estrategias de la descentralización para el cumplimiento de sus objetivos

Los objetivos de la descentralización de los servicios de salud a población abierta, identificados con la ampliación de cobertura y elevar la calidad de los servicios, se relaciona con la reforma del sector salud al poner a disposición de la población no asalariada que se ubica en la economía informal su afiliación a los esquemas de seguridad social por medio de menores cuotas, así como propiciando la competencia interna mediante el pago a médicos según su calidad y eficiencia

La población no afiliada será el objeto de los servicios asistenciales de la Secretaria de Salud, los cuales transfiere a los gobiernos estatales y diseña dos estrategias básicas para alcanzar los objetivos de la descentralización

Acta administrativa que se formula para hacer constar la Entrega - recepción que hace el Gobierno Federal a través de la Secretaria de Salud al H. Gobierno Constitucional del Estado de México relativos a la Descentralización de la operación de los Servicios de Salud en el propio Estado Ira. de noviembre de 1996. p. 5.

1. El Programa de Ampliación de Cobertura.
2. La aplicación de un Paquete Básico de Servicios de Salud.

El Programa de Ampliación de Cobertura

Para la implementación de este programa la Secretaría de Salud y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público negociaron con el Banco Mundial un crédito de 310 millones de dólares, a ejercerse durante el período 1996-2000, después de ese tiempo el gasto de dicho programa -que se pretende sea permanente-, correrá a cargo de los gobiernos estatales a través de sus servicios de salud descentralizados.

El programa de ampliación de cobertura se ejecuta en entidades federativas seleccionadas tomando en cuenta tres indicadores básicos: el índice de pobreza del Consejo Nacional de Población, información epidemiológica básica e información sobre mortalidad general. También se consideró la esperanza de vida y la mortalidad infantil.

El programa tiene como finalidad consolidar la aplicación y entrega oportuna de servicios del Paquete Básico de Servicios de Salud, para aumentar la capacidad operativa y la cobertura del primer nivel de atención, mediante el otorgamiento de servicios esenciales de salud con calidad y oportunidad a la población de las áreas rurales e indígenas sin acceso a los mismos.

Dichas acciones de salud se concretan en proporcionar atención médica preventiva, curativa y de rehabilitación, de acuerdo a los servicios del Paquete Básico, además de promover rutinas de prevención y saneamiento comunitario mediante la realización de visitas domiciliarias y convocatoria a la participación social.

El Estado de México se incorpora al Programa en el año de 1996, se definió el universo de trabajo integrado por ocho municipios que de acuerdo con los índices de marginación del Consejo Nacional de

Población (CONAPO), son los más altos en la entidad, estos son: San Felipe del Progreso, Amatepec, Tlatlaya, Sultepec, Amanalco de Becerra, Donato Guerra, Ixtapan del Oro y Villa Victoria.'

Pero si bien es cierto que el programa tiene como principal objetivo a la población que en las áreas rurales no tiene acceso regular a los servicios de salud, también pretende mejorar y crear en donde no existe, infraestructura en salud, a lo que se le denomina ampliación funcional, mientras que al número de localidades que se atiende se le considera ampliación geográfica.

El programa aspira a amalgamar recursos institucionales con la participación comunitaria, para aumentar la capacidad operativa y la cobertura del primer nivel de atención coadyuvando a la modernización del Sistema Nacional de Salud y al fortalecimiento del proceso de descentralización.

Es necesario precisar aquí dos conceptos básicos:

Ampliación geográfica Consiste en llevar servicios indispensables de salud que incluye el Paquete Básico a las comunidades más dispersas, que no tienen presencia institucional o si la hay, se localiza a más de una hora de distancia

Ampliación funcional Fortalece y optimiza la capacidad instalada de la red de servicios existentes en el primer nivel de atención. Se aplica en poblaciones consideradas con acceso parcial a los servicios de salud, debido a las carencias o limitaciones técnicas, humanas o materiales en las unidades. En suma es una acción complementaria para fortalecer los recursos del programa regular institucional.'

Son de destacarse las acciones que en materia de capacitación también se ejecutan a través del Programa, tal es el caso de los diplomados de Gerencia en Salud y el de Instructores en Salud Pública, iniciados en 1997.

Los ayuntamientos por su parte, han acogido con simpatía el Programa, emprendiendo acciones de mantenimiento a centros de salud, instalación de casas de salud, donación de vehículos para los **equipos de salud itinerantes**, **rehabilitación de caminos para que estos equipos tengan acceso a las localidades e incluso se ha** llegado a la contratación de un médico en el caso del Ayuntamiento de Amatepec.

El Modelo de Atención a la Salud para la Población Abierta del Estado de México

La reforma al Modelo de Atención a la Salud centra su interés en la atención primaria a la salud, del individuo, la familia y la comunidad apoyándose en dos elementos principales:

- **El apoyo básico de personal auxiliar (PRODIAPS).**
- La subdivisión del primer nivel de la atención en cinco subniveles de complejidad.

El modelo se concibe como el conjunto de elementos y acciones **articuladas, puestas al alcance de la sociedad para responder a sus necesidades en materia de salud, con la finalidad de ampliar la cobertura** y prestar servicios con mayor calidad y eficiencia y fortaleciendo las acciones a los grupos de mayor riesgo.

El modelo tiene como propósito general elevar el nivel de salud de **la población a través de la ampliación de cobertura de los servicios** que se ofrecen, aumento de la productividad y la plena utilización de **los recursos disponibles y de la capacidad instalada.**

La población que en la entidad no cuenta con servicios de Seguridad Social es atendida por el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), el Instituto Nacional Indigenista y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de México (DIFEM).

La infraestructura instalada para atender a un promedio de 5'862,684 personas de población abierta en el Estado de México **consiste:**

En el primer nivel 803 unidades de consulta externa, 9 unidades móviles y 19 centros de salud con hospitales, un centro estatal de la transfusión sanguínea, tres laboratorios de análisis clínicos y un sistema de urgencias: en el segundo nivel 24 hospitales generales y en el tercero 3 hospitales psiquiátricos, 2 de especialidad, uno para enfermos crónicos y otro para enfermos de Hansen y un laboratorio estatal de salud pública. En estas instalaciones operan, 3239 médicos, 492 odontólogos y 5049 enfermeras, con capacidad instalada de 2360 camas censables en el primero y segundo nivel y 1895 en el tercero, así como consultorios en primero y segundo nivel y 66 en el tercero.

Los servicios incorporan acciones de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Considerando que la salud y la enfermedad son fenómenos causados por factores físicos, biológicos, psicológicos y sociales, la atención se orienta al individuo, la familia y la comunidad en todo el proceso salud-enfermedad.

La idea es no sólo reparar los daños a la salud sino identificar sus riesgos e intervenir antes de que se produzca el daño y para ello pretende involucrar a la sociedad y a todos los prestadores de servicios y responsables de los mismos incluyendo las autoridades municipales en materia de diagnóstico, planeación, gestión de recursos, implementación y evaluación.

Cobertura

El Sector Salud en el Estado de México está constituido por instituciones que atienden a población abierta como el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) que tiene una cobertura potencial de 41.38% del total de la población y por el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM) que cubre el 6.5%, por otra parte las instituciones que protegen a la población derechohabiente, es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con el 29.28%, el Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) al 5.89% y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSSEMYM) al 3.79%; y el 13.16% de la población no tiene acceso permanente al sistema formal de salud. p

Considerando la población estimada para el año de 1994 en la entidad, en el Modelo de Atención a la Salud que es de 11753,730 habitantes, el 13.16% que no tiene acceso a los servicios de salud, representa 1'527,958 habitantes.

Niveles de complejidad **del Modelo de Atención**

El nuevo modelo plantea la subdivisión del primer nivel en cinco subniveles en correspondencia natural entre la complejidad de una determinada situación con los métodos, recursos y tecnologías para la prestación de los servicios; hace partícipe a la comunidad en el autocuidado de la salud y aspira a la ampliación de cobertura mediante el recurso del Programa de Desarrollo Integral de Atención Primaria a la Salud (PRODIAPS), proporcionando asistencia médica en las cuatro especialidades básicas.

La subdivisión a que se hace referencia contempla en el primer subnivel acciones consistentes en el fomento de cambio de estilos y hábitos de vida nocivos para la salud; el segundo subnivel busca acercar a la comunidad servicios de vigilancia epidemiológica, inmunizaciones saneamiento básico, agua y drenaje; en el tercer subnivel se ejecutan acciones preventivas en el núcleo familiar; el cuarto subnivel, proporciona atención médica general de carácter ambulatorio; el quinto subnivel, se orienta a la prestación de atención médica de especialidades en las cuatro ramas básicas: pediatría, ginecología y obstetricia, medicina interna y cirugía.

De esta forma se cubren los tres niveles básicos de atención propios de todo modelo, a saber:

Tercer nivel - Atención médica hospitalaria especializada.

Segundo nivel - Atención médica hospitalaria.

Primer nivel - Atención médica de especialidades básicas.

g *Ibid.* p. 19.

El Paquete Básico de Servicios de Salud

Aprovechando la asistencia de la comunidad a las unidades de salud, el Paquete Básico de Servicios de Salud, permite ampliar la cobertura mediante un conjunto de intervenciones en salud, de bajo costo y alto impacto.

Las medidas se aplican a todos los niveles de prevención y van desde la promoción y educación para la salud, prevención específica, detección oportuna de enfermedades, hasta el control correspondiente en todas las unidades aplicativas, esto es, tanto en los centros de salud, hospitales generales y hospitales de especialidad., así como las acciones efectuadas en la comunidad.

En los grupos de edad de 1 a 14 años, el énfasis se orienta a completar el esquema básico de vacunación y específicamente en el primer año de edad.. se busca detectar la mal nutrición.

El grupo de edad de 15 a 49 años, es el que más acciones de salud contempla y éstas son.

Manejo de casos de diarrea en el hogar.

Identificación de signos de alarma en infecciones respiratorias agudas.

Prevención y control de tuberculosis pulmonar

Prevención y control de la hipertensión arterial y diabetes Mellitus.

- Orientación y capacitación nutricional.

Otorgamiento de métodos anticonceptivos

Atención prenatal del parto y puerperio.

- Cáncer cérvico uterino y mamario.

Para personas de 50 años y más, el paquete se orienta a las acciones sobre la hipertensión arterial, diabetes Mellitus y tuberculosis pulmonar señaladas arriba.

Los pendientes en la agenda de la descentralización

La descentralización de los servicios de salud en las entidades federativas representa una política pública que debe ser analizada desde varias perspectivas; una de ellas es la que tiene que ver con los motivos que impulsan al orden de gobierno federal a diseñar de esta forma la política en los aspectos de control, financieros y normativos en materia del ejercicio del gasto.

El diseño de la política

La descentralización de los servicios de salud a las entidades federativas se trata de un ejercicio razonado, que aporta elementos novedosos en relación con lo que tradicionalmente han sido los esfuerzos descentralizadores del gobierno federal, que trasladaban responsabilidades pero no los recursos.

La descentralización debe basarse en un reparto más equilibrado de las competencias constitucionales entre los poderes federales y los estados. Para el caso de la salud este requisito se cumplió con la reforma de 1983 al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que además de establecer el derecho constitucional a la protección de la salud, establece que la Ley Reglamentaria correspondiente se encargue de establecer la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Además de construir un importante marco legal a nivel federal e impulsar la creación de leyes estatales en concordancia con lo dispuesto por la legislación federal, también se trabajó en la conformación de estructuras administrativas adecuadas para garantizar la función operativa en los estados, tal es el caso del Modelo de Atención a la Salud a Población Abierta y el Paquete

Básico de Servicios de Salud. mientras que la función normativa se reserva para la Secretaría de Salud apoyada en órganos colegiados consultivos como el Consejo General de Salud. Todo lo anterior distingue y le da un rango especial a la política descentralizadora del sector salud como un esfuerzo bien estructurado.

Sin embargo en la implementación de la política se observan varios detalles que condicionan su éxito y lo ponen en entredicho, identificados principalmente con la forma en que se transfieren los recursos humanos, materiales y financieros.

Problemas del diseño

Por lo que respecta a la aptitud de los cuadros directivos con que cuenta el Estado de México para operar las nuevas responsabilidades que el proceso descentralizador le confiere. existe un déficit en cuanto a la formación académico profesional necesaria, según lo demuestra Myriam Cardozo en el documento "Diagnóstico sobre formación administrativa del personal directivo para la descentralización en salud". Como resultado de una investigación realizada en los catorce estados descentralizados incluyendo el Estado de México, en el año de 1994, demuestra que el 58% de los directivos tienen grado universitario en la carrera de medicina y 33% de ellos cuentan con posgrado en especialidades clínicas, pero carecen de conocimientos mínimos sobre administración general y específica, conocimientos que según los mismos encuestados les son indispensables para enfrentar sus nuevas obligaciones derivadas de la descentralización

El perfil óptimo del directivo de la salud, indica que debe conjuntar en su equipamiento teórico metodológico un doble conocimiento, el específico de la salud y el de carácter administrativo y siendo más exigentes, esta persona debiera tener las características de un gerente social, sensible a los factores políticos y económicos que le permitan percibir demandas y necesidades de la población para formular y aplicar políticas efectivas. 1e

c Carduzo Brum. Myriam. *Diagn ósGCo sobre forro aabrr administrativa del personal directivo paa la descenlrahzacdn en Salud*. México, CIDE. Documentos de trabajo No. 27 División de Administración Pública. 1994. p. 67.

Los motivos del Gobierno Federal

La descentralización de los servicios de salud iniciada la década pasada tiene mucho que ver con la imposibilidad del gobierno federal para continuar sosteniendo económicamente y ejerciendo el control administrativo de un aparato burocrático sumamente grande, que junto con la Secretaría de Educación Pública constituyen más de la mitad de la plantilla del gobierno federal. Asimismo es muy importante considerar que la propuesta de descentralizar la vida nacional y los dos sectores de la política social principales se postula por un gobierno que marca el punto de inflexión de la política económica que había predominado desde la postguerra. el Estado del bienestar, con una amplia y definitiva participación en la actividad económica nacional, ya sea como empleador o agente regulador de toda actividad de los particulares o bien como elemento detonante del impulso a determinadas ramas de la economía, conforme planteara su gasto público.

El gobierno de Miguel de la Madrid de 1982-1988, significó el arribo al poder de un nuevo grupo de políticos identificados por su afinidad con las estrategias del modelo económico neoliberal, postulado de manera preponderante por los gobiernos de Inglaterra y los Estados Unidos. Dicho modelo se diferencia de la tradición político-administrativa mexicana desde el replanteamiento de la función del Estado, para continuar con la reducción de su tamaño con el fin de disminuir los grandes márgenes del déficit presupuestario del sector público y proponiendo un traslado de toda la actividad económica al dominio de los particulares.

Se explica entonces que en la lógica del modelo económico en ciernes, no cabe el riesgo de seguir asumiendo una responsabilidad que cada vez le irá exigiendo mayor inversión, en contraposición de su obligación de reducir el déficit presupuestario del sector público. No puede por tanto entenderse la descentralización de los servicios de salud como una concesión graciosa a los Estados, sino que la decisión de descentralizar los servicios fue fraguada, diseñada e impuesta por el gobierno de la República .

Prueba de lo anterior fue el común denominador de las respuestas que dieron los gobernadores a los funcionarios de la Secretaría de Salud al plantearles el esquema de la descentralización , en el sentido de que no se cometieran los mismos errores que en el modelo educativo han sufrido, y algunos en realidad no se superaron para el caso de la salud. Como sucede con las relaciones laborales en donde las negociaciones salariales las hará el sindicato en la ciudad de México y cobrarán en los estados sin que haya la seguridad de que se realice el traspaso de recursos equivalente.

No podían los gobernadores estar muy de acuerdo cuando hay la intención expresa del ejecutivo federal de que los estados incrementen su gasto en salud, el ejemplo más claro es el Programa de Ampliación de Cobertura que desde 1996 se aplica en las diversas entidades federativas, y que se paga con recursos provenientes de un préstamo gestionado por la Secretaría de Hacienda con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo el cual se termina en el año 2000. Considerando que el programa será permanente, a partir de ese año serán los estados quienes sufragarán su costo y en el caso particular del Estado de México, representa una erogación anual promedio de \$ 28'000000.00, **mientras que el gasto total en salud del gobierno estatal es de \$112'000,000.00 al año en promedio.**

Es aquí oportuno recordar los problemas presupuestales que le ha significado al gobierno estatal el gasto educativo al grado tal que

En el seno de la Gran Comisión de la Legislatura Local se tomó el acuerdo de proponer al Congreso de la Unión que dentro del presupuesto federal se abra una partida especial **para absorber la deuda pública y cnstear los servicios educativos del Estado de México, que son dos factores que están asfixiando al gasto público estatal."**

V es que en la salud como en la educación, la federación transfiere al gobierno estatal un sistema ya estructurado que presenta una serie de problemas. que van desde los aspectos salariales hasta el estado físico de los inmuebles transferidos. además de los insumos necesarios para operar dichos servicios

Aspectos financieros y normativos de la descentralización actual

De conformidad con los acuerdos de coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud firmados por cada uno de los gobernadores de los estados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará el cumplimiento de las obligaciones en materia de planeación, programación, presupuestación y contabilidad gubernamental, conservando la Secretaría Salud la facultad de integrar y distribuir el presupuesto entre los organismos públicos descentralizados. Será responsabilidad de cada estado aplicar los recursos financieros que reciba exclusivamente para acciones de salud.

El esquema de transferencia de los recursos también vino a complicarse más en relación con el que se manejó hasta el año de 1996. Ahora el dinero es ingresado en las cuentas bancarias del gobierno estatal y éste a su vez transfiere a las cuentas del Instituto de Salud del Estado de México los recursos; este proceso consume al menos 48 horas adicionales puesto que antes de este plazo, no puede hacerse el retiro del dinero de las cuentas estatales. Antes el dinero se transfería de la Secretaría de Salud directamente al Instituto de Salud, sin la triangulación que ahora se presenta.

La idea de los funcionarios de la Secretaría de Salud antes de la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, era evitar este problema y aún más, mejorar el esquema que entonces existía y que seguía la ruta Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Secretaría de Salud - Instituto de Salud del Estado de México, de manera que fuese Secretaria de Hacienda y Crédito Público - Estado de México. Javier Bonilla, Subsecretario de Planeación de la SSA, dijo en diciembre de 1995, que se trabajaría para que la asignación de recursos no se haga desde la Secretaria de Salud, sino directamente en Hacienda.

En lugar de que el dinero pase por la Secretaria de Salud y „nosotros" se lo mandemos a los estados, "debemos" establecer una

regla automática con Hacienda. Una regla donde "digamos' A los más pobres en materia de salud, se les dará más, y a los que más ingresos per capita tengan.. se les pedirá que pongan más ellos'

Este aspecto es de vital importancia para el logro de los objetivos de la descentralización, así lo considera el Oficial Mayor de la Secretaría de Salud quien ha dicho que de acuerdo con la nueva Ley de Coordinación fiscal, que establece la figura de aportaciones federales a las entidades y municipios, creando tres fondos para transferir a los mismos los recursos en materia de educación básica, servicios de salud e infraestructura social, se lograría seguridad jurídica a los estados y municipios, fortaleciendo su capacidad de control y vigilancia en la ejecución y rendición de cuentas, reduciendo las responsabilidades y recursos bajo el control del gobierno federal.

Por otra parte, pese a que los recursos ingresan a la cuenta pública estatal y debido a ello la Contaduría General de Glosa de la Legislatura local evalúa su ejercicio, la forma y modalidades de éste se sujeta a la reglamentación federal en materia de planeación, programación, presupuestación y contabilidad gubernamental y será vigilado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que la Secretaría de Salud conserva la facultad de integrar y distribuir el presupuesto entre los organismos públicos descentralizados estatales.

Intenciones y hechos del proceso descentralizador actual

Aquellas situaciones problemáticas que las actuales autoridades de la Secretaría de Salud resaltaban del ejercicio realizado por sus **antecesores** en la década **pasada**, permanecieron sin cambio en los procesos **actuales**, tal es el caso de la relación laboral que antes se abordó.

¹² Corro, Salvador y Carlos Puig. Proyecto en marcha. hospitales, clínicas médicos, enfermeras y empleados pasaran a control de los gobiernos estatales", en Revista Proceso No 998, 18 de diciembre de 1995 p 26

La relación laboral entre el Instituto de Salud del Estado de México y sus trabajadores, repite el mismo esquema que en la descentralización de los servicios educativos y que tanto preocupó a los gobernadores en la fase previa a la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los servicios de salud. Asimismo y considerando que el mismo día que se firmó dicho instrumento, también se signaron los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud con cada entidad en particular, siendo que el Secretario del ramo había manifestado en 1995 que era necesario un diagnóstico objetivo de cada uno de los servicios estatales de salud para realizar una instrumentación gradual, en etapas sucesivas ajustadas a las características particulares de cada entidad federativa, municipio y comunidad del país, denota que a pesar de que el Secretario de Salud habla dicho que esta nueva etapa de la descentralización, partiría del análisis de las particularidades socioeconómicas, el desigual desarrollo sanitario y las limitaciones y posibilidades de cada estado, en la realidad no se dieron así las cosas.

Es evidente que no se cumplieron estas intenciones y el proceso descentralizador realizado por la actual administración federal en 1996, se ejecutó con un criterio igual para todas las entidades federativas.

Por lo **anterior es** de esperarse que en el mediano plazo y en cuanto la Secretaría de Salud deje de proveer los recursos necesarios para la operación del Programa de Ampliación de Cobertura, cuyo crédito externo terminará en el año 2000; cuando se den negociaciones contractuales y salariales entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sector Salud (SNTSS) y la Secretaría del ramo y no haga la provisión de los recursos necesarios para sufragar el gasto que ello implique; cuando la operación de los servicios de salud demuestre que la infraestructura física recibida de la Secretaría de Salud se encuentra ostensiblemente deteriorada, en ese momento el gobierno estatal se verá en la necesidad de incrementar en una proporción considerable su gasto en salud.

Propuestas

Como resultado de esta primera aproximación evaluatoria, es necesario puntualizar las acciones que a nuestro juicio deben emprenderse de manera inmediata y que corresponden a las situaciones problemáticas detectadas en el diseño e implementación de la política de descentralización de los servicios de salud en el Estado de México.

En materia de capacitación es necesario diseñar un programa dirigido a los cuadros directivos encargados de administrar los servicios tanto al nivel de los hospitales como en las jurisdicciones, con la finalidad de dotarlos de los conocimientos administrativos necesarios para cumplir con sus nuevas responsabilidades, situación similar se requiere para quienes estando en áreas de administración y finanzas, necesitan nuevos conocimientos en el marco de los recursos transferidos.

Por lo que se refiere a la modalidad de transferencia de los recursos financieros debe pugnarse por un mecanismo más directo entre las autoridades hacendarias de la federación y el Instituto de Salud del Estado de México, atendiendo a que éste es un sujeto de derecho público con la capacidad legal para administrar su patrimonio.

Identificar al detalle el estado que guardan los bienes muebles e inmuebles recibidos en transferencia, para elaborar un programa que incluya la enajenación baja y destino final de los activos improductivos, pasando por la restauración o reposición y cuantificar el costo de dicho programa para negociar los apoyos presupuestales con el gobierno federal o buscar otras fuentes alternativas de financiamiento.

Explorar vías para que el gobierno del estado obtenga mayores recursos para hacer frente a la inminente necesidad de invertir más recursos para dar continuidad al programa de Ampliación de Cobertura, a partir del año 2000.

Diseñar estrategias que promuevan la participación de la sociedad en el nuevo Modelo de Atención a la Salud, el cual cifra en esta condición buena parte de su éxito, en contraposición con la tradición

corporativa que ha promovido el sistema político mexicano para controlar la participación ciudadana y que en la práctica inhibió el **interés de la población por los asuntos del gobierno**; lo que además pone de relieve el papel que debe cubrir el orden municipal de gobierno y administración, dada su vinculación directa con la sociedad del entorno.



1 ienda la nueva



Mazahua con girasoles

COORDINACIÓN METROPOLITANA PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y **DE LIMPIA**

Zochilt Flores López

1. Introducción

Dentro de los análisis de microeconomía urbana se ha debatido sobre el tamaño óptimo de las ciudades, ya que se consideraba como el causante de los problemas de la ciudad. Sin embargo, para algunos autores como Richardson ' los problemas de las ciudades inc se pueden expresar en función del tamaño de las mismas. sino por su organización al interior y la forma en que se estructuran espacialmente, además señala que la discusión sobre el tamaño óptimo de las ciudades es innecesario porque las ciudades no funcionan solas, sino que se relacionan con otras más.

No obstante, el análisis del tamaño de las ciudades sí es válido en la evaluación de los costos para la dotación de servicios públicos como el de agua potable, drenaje y limpia por mencionar algunos.. sobre todo si nos referimos a una zona metropolitana en la que los costos y la administración para la dotación de dichos servicios se vuelven más complejos.

Como punto de partida, se asume entonces que dentro de las zonas metropolitanas se generan ineficiencias o pérdidas de beneficios en la prestación de los servicios públicos municipales, debido a que la escala de operación genera en el tiempo incrementos en los costos marginales y medios más que proporcionales ante un determinado tamaño de población de la ciudad. Con la finalidad de evitar o de disminuir estos incrementos, las administraciones públicas de los municipios metropolitanos se coordinan o se subordinan mediante acuerdos o convenios. Esto implica que por su origen esta relación deba ser eficiente, lo cual se traduce en la solución definitiva de los problemas que se generan con la urbanización.

Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio **Mexiquense** A C Actualmente. **Profesora -Investigadora de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEM.**

Pochardson. Herry. *The Economcs of Urben S*[e Glamogan Saxo House. 1973 pp. '20-160.

Con base en el planteamiento anterior, el objetivo de este trabajo es presentar desde un enfoque económico administrativo algunas de las ventajas que se tienen con la coordinación metropolitana en la gestión de los servicios públicos tomando como base dos casos de estudio en la zona metropolitana de Toluca (ZMT)'. a) Toluca como centro metropolitano y Metepec como subcentro, mismos que se han coordinado en varias ocasiones para prestar el servicio de agua potable, y b) Toluca - Temoaya, este último como municipio periférico. En este caso, la coordinación se dio para resolver problemas en relación con la disposición final de los residuos sólidos municipales no peligrosos.

2. Antecedentes

A partir de los años 60, se ha generado un proceso de urbanización en el país, que ha sido producto de la combinación de factores demográficos y de un proceso de industrialización que obedeció a la política económica nacional. De 1960 a 1980 se observa una creciente expansión de las áreas urbanas, que se manifiesta en la tendencia a la consolidación de los subsistemas urbanos regionales del país.'

Dentro del territorio mexicano se han presentado una serie de transformaciones en el tamaño de las localidades, lo cual se ha manifestado **en la alta** concentración poblacional. En 1990, 57.4% de la población total del país se consideraba como urbana, ya que se asentaba en localidades mayores a los 15000 habitantes.' Actualmente la tendencia a la urbanización continúa, no solamente en México, sino a nivel mundial.

Dentro de este proceso de urbanización se ha dado la pauta al surgimiento de áreas urbanas de gran tamaño, que han rebasado los límites jurídico administrativos de los municipios y en algunos casos de los estados. A dichas áreas se les conoce como zonas metropolitanas.

2 Brambila. Carlos Expansión *urbana en México* México. El Colegio de México. 1992. p 7

Sobrino, Luis Jaime Proceso de metropolización en el Estado de México en Emma Liliana Navarrete y Marta Vera (coords) *Población y Sociedad* Mexico, El Colegio Mexiquense. Coespo. 1994 p 181

Considerando la Zona Metropolitana de Toluca, de manera breve y muy general, se puede decir que su proceso de metropolización. ha sido producto de la combinación de diferentes factores, entre los cuales destacan: la existencia de una estrategia de desarrollo regional a través de la cuenca hidrológica del Río Lerma que generó las condiciones favorables para desarrollar un proceso de industrialización en el Valle Toluca-Lerma: la cercanía con la zona metropolitana de la ciudad de México, la existencia de un patrón concentrado de asentamientos humanos desde la época prehispánica al margen del antiguo lago de Lerma y una elevada fragmentación del territorio en municipios. Estos elementos han provocado una fuerte concentración en su zona urbana., y una dispersión y atomización en sus zonas rurales, lo cual dificulta la atención y el control del proceso de urbanización y permite que los costos del mismo se incrementen más que proporcionalmente.

La consolidación física de la zona ha generado un área metropolitana que incluye el área urbana de cinco municipios. Toluca, Metepec, Zinacantepec, Lerma y San Mateo Atento y con el total de su territorio integran la zona metropolitana de Toluca. Los municipios que presentan una integración funcional a la misma y que forman la región metropolitana de Toluca, son: Almoloya de Juárez, Mexicaltzingo, Cicoyoacac, Xonacatlán, Almoloya del Río, Temoaya y San Antonio la Isla.

3. Algunas consideraciones teórico – conceptuales

3.1. El proceso de metropolización

En este apartado se desarrollan de manera resumida algunos aspectos teóricos y conceptuales en relación con el crecimiento físico de las áreas urbanas hasta que llegan a formar una zona metropolitana.

Luis Unikel^o. señala que a partir de un núcleo principal, definido como área urbanas y por el desarrollo de la sociedad industrial, se genera e induce una rápida urbanización de las áreas vecinas. Dentro del proceso de crecimiento territorial del área urbana, se da el fenómeno de la *conurbación*, es decir, que la ciudad incorpora a la mancha urbana extensiones previamente rurales y localidades cercanas que anteriormente eran independientes y aisladas, generando una integración y una relación funcional en un área urbana mayor que la original. El límite de esta área metropolitana por lo general, no coincide con el límite político administrativo de la ciudad y su forma es irregular.

Este proceso también es explicado a través del cuerpo teórico que maneja la escuela ecológica de Chicago. Se parte de la existencia de un área urbana que se va extendiendo físicamente gracias a la combinación de procesos ecológicos, como son extensión-sucesión, centralización-descentralización. Cada zona tiene una tendencia a extenderse en superficie, provocando la ocupación del área contigua, modificando los usos del suelo y provocando la sucesión de los habitantes. A las familias dedicadas a actividades agrícolas les suceden los trabajadores independientes. El barrio central ejerce atracción sobre las demás zonas, dado que existen servicios públicos y equipamientos recreativo-culturales o de diferente tipo.

Por medio de las comunicaciones y los transportes intra e interurbanos se permite que la población de altos ingresos (por lo general) se desplace hacia la periferia, es decir, se concentran en áreas residenciales que tienen las condiciones favorables para satisfacer sus necesidades de clase social. De la misma forma, la población de bajos ingresos, frente a la falta de alternativas para localizarse, se segrega hacia las zonas periféricas, donde la dotación

^o Unikel, Luis et al. *El desarrollo urbano en México*. Merco El Colegio de México, 1976 pp. 177-133

En términos territoriales se entiende como un espacio habitado, es la ciudad misma mas el area contigua edificada hasta que se interrumpe por cuerpos de agua o uso del suelo agricola, la población que se encuentra es definida como urbana y las actividades a las que se dedica no son primarias

^o Lezama, José Luis *Teoría social, espacio y ciudad* El Colegio de México, México 1993 pp 183-231.

Bassols. Mario et. al (comes.) Antología de sociología urbana México, UNAM. 1988.

de los servicios muchas veces es deficiente, esto es conocido como descentralización urbana y esta idea es la que subyace en la teoría del proceso de metropolización_

De esta forma la ciudad va extendiendo su dominio sobre los municipios periféricos vecinos para formar una sola unidad llamada zona *metropolitana*, que en términos generales se define como la totalidad de los territorios municipales que integran un área metropolitana.

Con el avance del proceso, surge lo que se llamaría una *región metropolitana* entendida ésta como unidad geográfica mucho más **extensa que la zona metropolitana** y definida como un sistema económico-espacial compuesto por una metrópolis y por una *periferia intermetropolitana* (integrada por localidades urbanas, mixtas y rurales vinculadas por ejes de comunicación tanto hacia la ciudad central, como al resto del territorio, manteniéndose una relación socioeconómica directa e intensa) integradas de manera funcional, puesto que mantienen relaciones económicas, culturales y políticas que vinculan entre sí a centros urbanos de diferente tamaño a través de un conjunto de ejes de comunicación y de métodos de transporte que los une, tanto al interior como al exterior de la zona metropolitana, generando finalmente núcleos de población subordinados a otros centros urbanos mayores'. Estos nuevos métodos de transporte generan una reorganización del territorio preexistente, que a su vez favorece una concentración regional ampliada'

Los centros urbanos y la periferia comparten los beneficios y los problemas que se generan con la urbanización, así que es necesario conocer las ventajas y desventajas que se tienen en las metrópolis a fin de evitar o solucionar los problemas de manera coordinada

En general, las posturas que están a favor de las grandes concentraciones urbanas señalan que en éstas se generan

Gist. Noei P y S Iela *Eie9s Faya* *La so,iedad urhenn* España Edladnes Omega. 1968. pp 324-325

De'gado. iav T room ,'. regran e „v. cer-1 México Universidad Nacional Autonoma de México Tesis para obtener el grado de doüor en urbanismo 1996 pp 165 198

economías de aglomeración que se interpretan como las ventajas de la concentración espacial resultado de: las economías de escala, de urbanización y de localización'.

a) Economías de escala se generan cuando se dan incrementos en el tamaño o escala en la producción u operación de manera más que proporcional, a medida que aumenta la escala, se disminuyen los costos unitarios y marginales de producción y de operación para prestar servicios. En relación con la concentración espacial, es posible aprovechar la escala de los asentamientos, a fin de poder satisfacer las demandas de grandes grupos¹⁰ manteniendo los costos de transporte y de los servicios de las áreas aledañas a precios razonables, de tal forma que la concentración otorga beneficios a los trabajadores, productores y consumidores.

También se puede incurrir en deseconomías de escala a medida que los costos medios y marginales se incrementan más que proporcionalmente con el tamaño o la escala de producción de los bienes o servicios de que se trate.

b) Las economías de urbanización generan las condiciones externas, tales como: infraestructura, acceso al mercado, disponibilidad de mano de obra, servicios colaterales, transportes, comunicaciones y asistencia gubernamental,

c) Las economías de localización se dan al agruparse las empresas logrando reducir sus costos unitarios, ya que la concentración favorece la cercanía de consumidores y de mano de obra e insumos indispensables para la producción.

^a Harry Richardson. *Elementos de economía regional*. España. Ed. Alianza Universidad, 1975. pp. 75-114.
Levy. John M. *Urban and Metropolitan Economics*. Us, Mc Graw-Hill Book Company, 1985. pp. 5-8.
Hirsch. Werner Z. *Análisis de la economía urbana*. España. Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. pp. 262-278.
^o Mills, Edwin S. et al. *Urban Economics*. USA. Harper Collins College Publishers, 1994 pp. 8-21

Sin embargo, otros autores' hablan de los problemas que comúnmente se presentan en las metrópolis. Señalan que cuando una ciudad alcanza un determinado tamaño urbano, sus ventajas empiezan a disminuir y las desventajas se incrementan, como ejemplos mencionan, el detrimento de las facilidades de educación, esparcimiento y cultura; la distribución comercial en pocos centros, la falta o desigual distribución de servicios urbanos; el incremento más que proporcional en los costos de dotación de infraestructura; la especulación del suelo, el déficit de vivienda; el incremento del tránsito de vehículos. la contaminación; la criminalidad, el aislamiento social, el desempleo, y la falta de coordinación gubernamental para la atención de problemas comunes entre los municipios que componen la zona metropolitana. Sin embargo, en términos globales. Richardson"argumenta que las ciudades grandes son mejores que las pequeñas porque los beneficios son mayores que los costos

Desde un enfoque de la administración pública, este criterio es válido, ya que es necesario evaluar los costos de dotación al prestar los servicios públicos, porque la distancia y la dispersión de los asentamientos sí generan incrementos en los costos.

3.2. Funciones sustantivas de la administración pública municipal : la prestación de los servicios de agua potable y de limpia

En este segundo apartado se muestra la necesidad de la intervención del Estado para la dotación y prestación de los servicios públicos, a través de diferentes instancias de gobierno, tales como los municipios, mismos que para el logro de este objetivo cumplen con diferentes funciones de administración, entre las cuales destacan las sustantivas.

Ver Armstrong. Cornohus Wayne. *Metmpolitan Lalin Arnenca*. California Serie Latin Amenos Urban Research The Challenge and the response editors, Bevetly Hits. 1978.

Srngrer Paol *Economía política de la mbanizacidn*. México, 1986 pp. 74-75.

Dogan Casarda. A *World of Gigant Cities*. USA. The Metropohs Era. 1988.

Button K. J *Uiban Economice. Theory antl Polmy*. London. Ed. McMlllan Press LTD, 1978. pp 94 98.

2 Rmhardson. Harry *The Econonlics of urban.. op. cit. pp. 120-166.*

Dentro de la economía, particularmente desde el punto de vista neoclásico, se considera que existen ineficiencias en el mercado que generan externalidades positivas, entre las cuales están los servicios públicos, que debe cubrir el Estado, ya que no son rentables para los empresarios, puesto que se necesitan grandes inversiones iniciales de capital y su tiempo de recuperación es muy largo.

Para la escuela marxista, los servicios públicos son muestra del desequilibrio interno del modelo de acumulación y del mecanismo de mercado, ya que son elementos que no generan ganancias y por lo tanto el Estado debe intervenir realizando inversiones para prestar los servicios.

En la economía pública, los servicios públicos son considerados como bienes públicos ya que cumplen con dos condiciones: no es viable ni deseable racionar su uso, puesto que el costo social de exclusión es muy alto; si un bien público cumple con las dos condiciones se dice que es un bien público puro y tal es el caso de los servicios de agua potable y de limpia". Existe un costo de producción de los bienes públicos, por lo tanto es recomendable aplicar un cobro de recuperación por la prestación de los mismos, ya que de no ser así, se puede incurrir en excesos de consumo, lo cual implicaría pérdidas de bienestar e ineficiencia.

Desde cualquier perspectiva económica, el Estado debe intervenir para satisfacer las necesidades sociales a través de la dotación y prestación de los bienes públicos de manera permanente y para el total de la población, a fin de mejorar su nivel de vida. Las medidas que el Estado aplique en este sentido deben ser eficientes, aunque no con la misma racionalidad de las empresas privadas que buscan la acumulación económica.

Para la prestación de los servicios públicos, el Estado necesita diferentes aparatos burocráticos que se agrupan en instituciones o instancias gubernamentales 16. Algunos de los servicios públicos son

Winch. D M *Economía inalítica del bienestar. España*. Alianza Universidad, 1971 pp-132-144.

García del Castillo. Rodolfo Los servicios *públicos municipales* México, Documenta de trabajo núm. 3. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992. p. 17.

prestados por los municipios, quienes con el fin de cumplir con sus tareas desarrollan diferentes tipos de funciones. Pontifex, **señala** tres las funciones sustantivas, las adjetivas y las de apoyo técnico”.

Funciones sustantivas. **Son las actividades** que forman **la esencia del** Ayuntamiento frente a la comunidad y entre ellas están. la prestación de los servicios públicos, la garantía del orden público y la gestión de satisfactores económicos, sociales, políticos, educativos y culturales de orden público. **Se señalan nueve funciones sustantivas como las** principales para las administraciones municipales: 1) Gobernación; 2) prestación de servicios públicos; 3) la construcción de obras públicas; 4) asistencia social; 5) seguridad pública; 6) prestación de servicios educativos, culturales y recreativos; 7) regulación del desarrollo urbano y la protección ecológica; 8) fomento económico, y 9) comunicación social.

La prestación de servicios públicos están expresados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución mexicana y **se refieren a la** construcción, mantenimiento y operación de los servicios públicos municipales. tales como: agua potable y alcantarillado. calles, parques y jardines, rastros, panteones, mercados y centrales de abasto, alumbrado público, ornamentación, aseo y limpia, seguridad pública y estacionamientos, principalmente. Esta función es obligatoria y los servicios deben ser proporcionados de manera general. constante y regulada por los reglamentos específicos municipales.

Existen diferentes modalidades para la prestación de los servicios' mismos que se explican a continuación'a.

Ponhfes Martínez. Arturo *Ca facultad reglarnenlana de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal.* México. Centro Nacional de Estudios Murnopajes, Secretaría de Gobernación 1988. pp 77-83.

Para los fines de este trabajo solamente se desarrollan las funciones sustantivas.

García del Castillo Rodolfo *op eit* p 33

García del Castillo. Rodolfo. Cobertura *de las, servicios municipales.* Estudio sobre *el Estado de México* México Documento de trabajo num 12. Centro de Investigación y Docencia Económicas 1993. pp. 72-81

García del Castillo. Rodolfo y Misael Hernández Torres *Foro ras clave para ra pro orasen de las servicios* públicos municipales México. Documento de trabajo non. 16. Centro de Invesbgacdn y Docencia Económicas, 1994 pp. 324.

Directa. dentro de la administración municipal se genera una unidad administrativa especial responsable del proceso total para la prestación del servicio. Las ventajas son que el gobierno municipal tiene un control total del proceso, la reglamentación se apega a los requerimientos y necesidades del Ayuntamiento y la administración pública municipal, y las políticas de prestación concuerdan con los objetivos y las metas establecidas en los planes de desarrollo municipal. Por otro lado, las desventajas son que debido a los requerimientos de personal administrativo, el gasto corriente del municipio se incrementa y se disminuyen las partidas para otros rubros. Así se pueden prestar todos los servicios municipales.

Concesión: mediante un contrato legal, el Ayuntamiento cede a una persona física o moral la prestación del servicio de manera parcial o total. Los costos administrativos, de operación y mantenimiento son absorbidos por el concesionario, pero el municipio no pierde el control directo del servicio, ya que existe reglamentación que le permite supervisar su prestación y en su caso, revocar la concesión. Las desventajas son: que las políticas de operación del servicio las determina el concesionario, e; establecimiento de los precios y las tarifas son establecidas por el concesionario y el Congreso del estado¹. Todos los servicios públicos se pueden concesionar, excepto el de seguridad pública y tránsito.

Organismo descentralizado: se crea un órgano administrativo por parte de la administración municipal, con patrimonio propio y dependencia administrativa, personalidad jurídica propia y autonomía para tomar decisiones. Al igual que la modalidad anterior, se manejan por un organismo descentralizado todos los servicios excepto el de seguridad pública y tránsito.

Empresa paramunicipal: se le transfiere personalidad jurídica y financiera. Tiene la facultad de poder establecer precios y tarifas, políticas de distribución, asociarse con los individuos o las empresas que considere necesarias para la prestación del servicio. Es posible

Melle Lira, José. *Servicios públicos municipales*. Mexico. colección Xlnantecatl num 1 Universidad Autónoma del Estado de Mexico, 1994 pp 43-53.

¹ Ver Artículo 31fracción VII y Artículo 33, fracción V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Mexico 1998

la supervisión por parte del Ayuntamiento a fin de lograr los objetivos en esta materia. Los servicios más comunes en esta modalidad son los panteones, rastros, mercados, parques y jardines.

Fideicomisos: se colocan recursos económicos en una institución financiera que los administra y genera ingresos que permiten el suministro de cualquier servicio"

Convenios entre el estado y el municipio o por coordinación intermunicipal implican la firma de acuerdos formales que tengan como finalidad la unificación de esfuerzos y la aplicación equitativa de recursos materiales para la prestación de un servicio público. Para su cumplimiento es necesario un amplio equipo técnico y la renovación permanente de los convenios, se pueden firmar por un periodo hasta de tres años, o en caso de sobrepasar este tiempo se requiere de la aprobación por parte de la legislatura local'. Se incluyen todos los servicios públicos.

Asociación: es un tipo de coordinación entre dos o más ayuntamientos, de sus organismos descentralizados o empresas paramunicipales a fin de aportar recursos para la solución y/o la prestación de los servicios públicos de manera conjunta. Se tiene como fin la prestación eficiente de un servicio en particular en áreas urbanas de municipios vecinos. Se utilizan porque en ocasiones los recursos naturales y la capacidad técnica y financiera de los gobiernos locales es sobrepasada por las necesidades de la población. Los más comunes son los servicios de pavimentación, agua potable y alcantarillado.

La elección de una u otra de las formas de prestación corresponden a las necesidades y características particulares de cada caso, ya que existen diferencias en los municipios que hacen más viable alguna.

Ver Conde Bonfil Carcla. *Innovación financiera y partic., emdn ciudadana el ceso de Naucalpan de Jud,ez México*. El Colegic Mexiquense, Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez 1994-1996 pp. 115-116.

21 Ver Artículos 31 y 33 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* 1998 en las fracciones VIj y V respectivamente.

Por ello se deben considerar los costos y los beneficios que se tienen en cada caso, así como un balance de las capacidades de organización administrativa, financiera y técnica de los municipios.

Para formular una política en favor de cualquiera de las modalidades de prestación de los servicios públicos se deben establecer las bases legales y las estructuras administrativas considerando todos aquellos reglamentos y leyes relacionados con las competencias de los gobiernos locales, ya que en ellas se observan las disposiciones que rigen la organización, funcionamiento y operación de los mismos. Además prevén las formas de administración del servicio, los órganos responsables de la operación y su forma de prestación, así como los derechos y responsabilidades tanto de los usuarios como de los encargados de prestarlos, y las sanciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones establecidas.²²

De manera particular, en el caso de los servicios de agua potable y limpia, se deben revisar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del estado, la Ley Orgánica Municipal, la de Hacienda, los convenios celebrados con la federación y el estado, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Ingresos del Municipio, el Presupuesto de Egresos del Municipio, el Bando de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos municipales. Particularmente los reglamentos locales deben adecuarse para la nueva forma de prestación del servicio.

La Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México²³, señala en el artículo 3 que la planeación, estudio, proyección, conservación, mantenimiento, ampliación y rehabilitación de obras y sistemas primarios de agua potable²⁴ y alcantarillado serán ejercidas de manera coordinada por las autoridades estatales, municipales y sus empresas operadoras

²² García del Castillo, Rodolfo *Los servicios públicos* pp. Cit., pp 27-33

²³ Gobierno del Estado de México *Prontuario de Legislación Fiscal* México, 1996 pp 469-427

²⁴ Los sistemas primarios son las redes de infraestructura que tienen como objetivo la distribución del agua. A la Comisión Nacional del Agua (CNA) le corresponde la autorización de la perforación de los pozos de agua, así como la construcción de los sistemas de captación, posteriormente le cede la responsabilidad de la operación y mantenimiento al gobierno estatal o municipal

descentralizadas". La prestación del servicio de agua potable en las comunidades será ejercida por las autoridades municipales o sus descentralizadas.

Lo anterior corresponde a todos los municipios del estado en general, sin embargo, cabe destacar que los municipios que tienen organismos autónomos para la administración del servicio de agua potable son los que se desarrollan en un contexto urbano y metropolitano, quienes en su mayoría cuentan con mejor capacidad técnica para asumir dicha responsabilidad.

A partir de 1991, se puso en marcha el Programa de Apoyo a los Ayuntamientos del Estado de México²⁶ que señala como objetivo el establecimiento y la consolidación de los organismos públicos descentralizados para la administración del agua potable, a fin de lograr una adecuada administración del servicio, mismo que pueda ser autofinanciable para que los municipios tengan la posibilidad de mantener e incrementar su capacidad para una mejor prestación

A fin de lograr el objetivo anterior, y dentro del proceso para la dotación y prestación del servicio de agua potable en los municipios del Estado de México, se requiere una coordinación intergubernamental entre los municipios y una institución estatal", que es la Comisión de Estatal de Agua y Saneamiento (LEAS).

3.3. Eficiencia de los gobiernos locales para la prestación de los servicios públicos

En este apartado, se desarrollan algunos conceptos y propuestas sobre la evaluación de las políticas públicas. Con ello se pretende obtener claridad en la forma en la que habrán de valorarse los convenios entre los municipios estudiados.

Son organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado que administran el servicio de manera autónoma cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio

Gobierno del Estado de México *Programa de Apoyo a los Ayuntamientos del Estado de México* México, 1991.

ibid

En primer lugar, se debe definir lo que es una política pública. Se señala que es aquella estrategia de acción resultado de la relación sociedad y gobierno que tiene como fin hacer frente a determinados problemas que pueden tener como base un sentido público o responden al interés público entendido como la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano que manifiesta sus intereses individuales buscando su propia maximización de bienestar, por lo tanto con la política pública se logra que todos mejoren aunque no sea en la misma proporción (en esto se encuentra el sentido paretiano de la política pública).

La política pública es el proceso en el que se busca un camino conductor para ello se hace el análisis de un problema social fundamental a fin de proveer a los tomadores de decisiones de posibles recomendaciones de programas y acciones orientados a dar solución al problema identificado²⁸. Es así, que comienza o surge por un problema social y continua con la ejecución de las acciones por parte del gobierno que tienen como fin la cristalización de un programa o proyecto. La política pública implica tres aspectos fundamentalmente: la definición del problema, la búsqueda de su solución y la ejecución de las acciones adecuadas.

La evaluación de la política pública se debe hacer considerando dos elementos: las instituciones que participan y los objetivos que se persiguen. Esto implica el análisis de la estructura de las instituciones, los objetivos administrativos y políticos de quien ejecuta la acción y la percepción por parte de quien la recibe.

Uno de los conceptos centrales en este trabajo es el de eficiencia, desde la perspectiva de la administración urbana municipal. Es difícil hacer u obtener una medición numérica a partir de este concepto y desde esta perspectiva, por lo que lo más probable y posible es establecer una comparación entre mayores o menores beneficios provenientes de diferentes proyectos alternativos. La relación costo-beneficio (efectividad o utilidad) implica el análisis de una situación dada y una deseable. En función de lo anterior, se elige la opción que genere el mayor número de resultados con la menor cantidad de recursos.

ee Majchrzak, Ann *Methods for Policy Research*. USA, vol 3, SAGE Publications. Fourth printing, 1987

Para fines de esta investigación, el concepto de eficiencia se integra de varios indicadores que superan el análisis de costo-beneficio comúnmente manejado. Las componentes del concepto de eficiencia de acuerdo con el objeto del trabajo son: incluir una fase de investigación dentro del proceso en la que se identifique el centro del problema, evaluar varias alternativas y elegir la más adecuada para el problema específico. hacer el análisis costo-beneficio y obtener a un menor o igual costo un mayor beneficio. responder al problema y dar una solución de manera definitiva o estructural, la necesidad del convenio o acuerdo debe responder a un interés público de grupo, resolver el problema en corto tiempo, establecer la firma legal de convenios que señalen compromisos formales para todas las partes y contar con personal técnico y administrativo capacitado en el proceso.

4. Presentación de los casos de estudio

4.1. Coordinación metropolitana para la prestación del servicio público de agua potable: el caso Toluca-Metepec

En este apartado se presenta la información obtenida mediante entrevistas realizadas a diferentes personas que han estado en relación directa con los casos de estudio y que en algún momento participaron, ya sea en la toma de decisiones. en la formulación de los convenios y de los proyectos o en la operación y la evaluación de los mismos.

La información presentada en este apartado proviene casi en su totalidad del resultado de las entrevistas aplicadas a miembros de los organismos y direcciones encargadas de operarlos. Por las condiciones del trabajo de investigación, las personas a ser entrevistadas fueron elegidas con intencionalidad que se refiere a que son sujetos que han estado en relación directa con los casos de estudio y son quienes pueden proporcionar la información requerida. Se realizaron entrevistas hasta llegar a un punto de saturación, es decir, hasta que ya la información proporcionada por los entrevistados no variaba sustancialmente o no agregaban información nueva a la ya conocida. Para determinar a quienes se entrevistarla se detectaron informantes clave y se siguió el método de la bola de nieve que sugiere que las mismas personas entrevistadas propongan o proporcionen a nuevos sujetos que conocen del caso.

Paralelamente a la presentación de la información, se hace el análisis de la misma, retomando los aspectos teórico conceptuales y legales desarrollados en los primeros apartados de este artículo

4.1.1. Antecedentes del caso de estudio. ¿Por qué coordinarse?

Con el proceso de metropolización de la ZMT, se han desarrollado diferentes fraccionamientos en el territorio de algunos de los 12 municipios que la integran. Entre ellos están. Las Palomas, Las Haciendas de Metepec, Rancho Maya (en la Colonia Hipico) y Las Margaritas, todos ellos ubicados en los límites de Toluca y Metepec, este último se encuentra asentado dos terceras partes en territorio de Metepec y una tercera parte en Toluca. Éstos fraccionamientos son considerados como habitacional popular, con viviendas dúplex y cuádruplex; las autorizaciones de construcción fueron promovidas por AURIS a mediados de la década de los 80 y principios de los 90³⁰.

En estos fraccionamientos existían problemas para que la población fuera atendida eficientemente ya que los organismos operadores de agua de ambos gobiernos municipales carecían de infraestructura hidráulica y Toluca no contaba con fuentes cercanas de abastecimiento". Los costos de dotación de agua eran muy elevados, se tenía que recurrir a traslados de agua por medio de pipas, lo cual significaba en 1995 un costo aproximado de \$1.6 pesos diarios por persona. Esto implicaba que solamente para abastecer el Fraccionamiento Las Palomas (con 5,415 habitantes) el organismo operador de agua de Toluca requería de \$8,664.00 pesos diarios. Esto representaba un gasto no solamente elevado e incosteable, sino irrecuperable.

Otra solución era la dotación por red pero de manera coordinada, ya que en algunas colonias era más económico para el organismo operador de Metepec prestar el servicio a algunas colonias de Toluca y

30 Fuente crea de fraccionamientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de México

31 Cabe recordar, que ambos municipios tienen organismos descentralizados operadores del servicio que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

viceversa. Como ejemplo, el costo que Metepec cubrió para dotar de agua a Las Palomas y Las Margaritas fue de \$100.000 pesos aproximadamente. El costo que tenía que cubrir por no coordinarse y construir de manera autónoma la red de infraestructura para estas colonias era de \$400.000 pesos, es decir, que resolviendo el problema de manera coordinada, los costos disminuirían en una proporción de 4 a 1.

Por otro lado, el costo de dotación del líquido, bajaba de \$16 pesos diarios por persona con servicio dado con pipas, a \$0.38 centavos diarios por persona con servicio por red, por lo que los costos disminuían en una proporción de 4.2 a 1.

Además, la inversión que se hacía por la introducción de la red se **amortizarla y por lo tanto sería recuperable en el tiempo a través de** las cuotas de pago correspondientes de los usuarios. Es conveniente recordar que a pesar de que se trata de un bien público puro se aplica un costo de recuperación para evitar excesos de consumo por parte de la población lo cual implicaría pérdidas de bienestar e ineficiencia. Además es necesario para cumplir el objetivo establecido en la consolidación de los organismos públicos descentralizados para la administración del agua potable (prestar el servicio de manera eficiente, autofinanciable y generar la posibilidad de mantener e incrementar la capacidad propia para una mejor prestación).

Existió participación ciudadana en la formulación del acuerdo ya que la población de los fraccionamientos solicitaba el servicio tanto al gobierno municipal de Toluca como al de Metepec, esperando la respuesta por parte de alguno de los dos. En el caso de Las Margaritas, existía la confusión de quién sería el responsable de cubrir el servicio.

Frente a esta problemática, aproximadamente en 1994, el gobierno municipal de Toluca hace la propuesta al gobierno de Metepec de solucionar la situación de manera conjunta. Los responsables directos de los organismos (Directores Generales) fueron quienes realizaron el acuerdo de manera informal y empezaron **a trabajar de** manera coordinada aprovechando las condiciones de cada uno de los organismos.

La modalidad de prestación del servicio que se dio se puede considerar como asociación, ya que es una forma de coordinación en la que los dos ayuntamientos aportaron los recursos para la solución del problema y proporcionaron el servicio de agua potable a las colonias que lo requerían.

Otro de los elementos que favoreció la coordinación fue la existencia de relaciones personales entre los integrantes de ambos organismos, ya que la mayoría de ellos habían trabajado en la Comisión Nacional del Agua (CNA), en CEAS o en los organismos operadores de agua y saneamiento de alguno de los municipios de la ZMT, lo cual ha conformado una especie de red de expertos en la prestación del servicio de agua que a pesar de que las administraciones municipales cambian cada tres años, los responsables permanecen en sus puestos o cambian de un municipio metropolitano a otro, por lo tanto se desenvuelven en el mismo sistema. Esto ha facilitado la existencia y la rapidez de los acuerdos y que éstos se den de manera informal.

Como resultado de lo anterior, se acordó que Metepec atendiera colonias que territorialmente le pertenecen a Toluca (Las Palomas y Las Margaritas) en tanto Toluca dotaría eficientemente a la colonia las Haciendas y una pequeña parte de la Colonia Hípico, ambas pertenecientes al municipio de Metepec.

4.1.2. La ejecución de los proyectos como producto del convenio de coordinación

Posteriormente al acuerdo verbal, hubo una segunda etapa de participación de la población de las colonias. Los consejos de participación ciudadana colaboraron en la integración de los arreglos derivados del convenio. Se estableció el padrón de usuarios y la delimitación territorial de manera conjunta con el área de finanzas y se fijaron las cuotas a cubrir por parte de la población de acuerdo con las tarifas señaladas en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México. Como parte de los compromisos se determinó que los usuarios pagarían las cuotas al organismo que les proporcionaba el servicio.

Durante casi tres años opero el acuerdo de coordinación para que Metepec abasteciera a dos colonias que territorial y administrativamente le correspondían a Toluca y este último atendió el servicio de dos colonias de Metepec. En este tiempo no existieron mecanismos coordinados de evaluación y control de las demandas ni de los compromisos y los resultados derivados del convenio, sino que se trabajó de manera aislada entre los dos organismos municipales.

En 1996 se presentaron dificultades **en cuanto a** los pagos que **deberían** hacer los usuarios del servicio, **quienes argumentaban que no pagaban** a Agua y Saneamiento de Metepec porque Las Palomas pertenecía a Toluca y por lo tanto a este último era a quien deberían pagar (ver cuadro 1), y viceversa con la población que tenía que pagar a Toluca y lo hacia en Metepec.

Cuadro 1.
Situación de pago del servicio de agua potable
Metepec. como diciembre de 1997
(Porcentaje de tomas domiciliarias)

<u>Colonias</u>	<u>Usuarios registrados</u>	<u>Al corriente en pagos</u>	<u>En rezago</u>
Las Palomas	590	0.16%	99.8%
Las Margaritas Metepec	1.290	52.00%	48.0%
Haciendas de Metepec	281	54.00%	46.0%
Total	2.161	38.00%	62.0%

Nota: La cantidad de tomas domiciliarias es la registrada en el padrón de usuarios. Se calcula que hay entre 5 y 10% de tomas clandestinas.

Fuente. Entrevista con funcionarios del Organismo Operador de Agua Potable de Metepec

En ese mismo año, el organismo descentralizado de Metepec empezó a tener problemas de operación en el fraccionamiento Las Palomas, básicamente en cuanto a niveles de dotación del líquido y fugas de agua. La población presentaba sus quejas ante Agua y Saneamiento de Toluca y al mismo tiempo el organismo descentralizado de Metepec ejerció presión para que los sistemas de abastecimiento fueran separados para que cada uno cubriera las necesidades de su municipio y recibiera las cuotas correspondientes.

Aunado a esto no existía un documento legal que señalara los compromisos formales para ambos organismos y para la población: por lo tanto no había la posibilidad de continuar con el acuerdo de coordinación y se tomó la decisión (nuevamente de manera informal) de separar técnicamente los sistemas de dotación, ya que por segunda ocasión era la mejor decisión en términos sociales, económicos y financieros. A partir de ahí, se realizaron pequeñas obras de interconexión con los sistemas municipales correspondientes a cada organismo descentralizado, se reorientaron tendencias en las redes y se dejaron interconectados (separados por válvulas) los sistemas de ambos municipios para apoyarse de manera conjunta ante cualquier eventualidad.

La suma de la inversión inicial y la que se efectuó una vez terminado el acuerdo es menor a la que se hubiera realizado si se dotaba a la población del servicio de manera autónoma. Por ejemplo, en Metepec solamente se tuvo que realizar una obra de 100 mts. de longitud para conectar la red de las colonias al sistema del mismo municipio.

Actualmente cada uno de los organismos atiende por separado a la población que territorial y administrativamente le corresponde, invirtiendo en la operación y mantenimiento de su propia infraestructura, además de recaudar las cuotas correspondientes. En el caso de Toluca, se ha presentado un gran incremento en la recuperación ya que en Las Palomas el organismo operador descentralizado de Toluca tenía registrados en junio de 1998 a 1,083 usuarios, de los cuales 1,070 (99%) estaban al corriente en sus pagos y sólo 13 (1%) presentaban rezago'.

Fuente'. **Entrevista con funcionarios del Organismo Operador de Agua Potable** de Toluca.

4.1.3. La evaluación de la eficiencia **administrativa y económica** de la coordinación **metropolitana** para la prestación del servicio de **agua potable**

Retomando los indicadores que permitirán evaluar la política de coordinación metropolitana es notorio que, en este caso, sí se podría considerar que la necesidad surgió por un interés público de grupo para dar solución a esta petición, se detectó cuál era el centro del problema. se analizaron dos alternativas de solución que eran la de resolver el problema de manera autónoma o la de coordinarse para atender la demanda También se contaba con los recursos humanos necesarios para formular los proyectos técnica, operativa y financieramente, y una vez analizados estos elementos. se tomó la decisión de resolver el problema de manera coordinada.

A pesar de que en este caso si se cumplen la mayoría de los indicadores de eficiencia considerados en este trabajo, se observa que no se hizo la firma legal de un convenio en el que se establecieran los compromisos formales para todas las partes, así como las posibles sanciones en caso de incumplimiento del mismo, lo cual generó que con el paso del tiempo se descuidaran los acuerdos, varias de las partes no cumplieran con lo pactado y que no existieran los mecanismos para poder hacerlos cumplir

La falta de un convenio legal se puede atribuir a varios factores la existencia de la red de expertos en la prestación del servicio podía hacer pensar que no era necesario, la inexperiencia en este tipo de prácticas por parte de los servidores públicos pudo haber generado la idea de que la solución tardaría más, y la indefinición de un periodo de tiempo a lo largo del cual durara el acuerdo podría haber hecho creer que era inconveniente porque se requería de la intervención de la Legislatura del estado

Con base en lo anterior se puede decir que la solución dada al problema fue de tipo estructural, dado que la población fue atendida y las redes de infraestructura se construyeron, a pesar de que se tuvo que incluir una nueva etapa de negociación en la cual se corrigieran los problemas generados por la falta de un convenio legal de coordinación.

Entre los beneficios reportados se encuentran: i) más de 10,000 personas atendidas y asentadas en varios fraccionamientos de Toluca y de Metepec, ii) una disminución de los costos de dotación de infraestructura hidráulica en una proporción de 4 a 1; iii) la disminución del número de acciones a realizar para ofrecer el servicio y el tiempo de respuesta y, iv) el abastecimiento del servicio sin impactos negativos de tipo político, social o ambiental.

Entre los problemas que surgieron se encuentran los de tipo interno en cada uno de los organismos operadores: i) realizar acciones de carácter administrativo (mínimas adecuaciones en la operación) y, falta de los pagos correspondientes por la prestación que generó el rompimiento del acuerdo.

4.2. Coordinación metropolitana para la prestación del servicio público de limpia , la disposición final de los desechos sólidos : el caso Toluca-Temoaya

La prestación del servicio de limpia incluye varias etapas: la recolección de los desechos sólidos municipales, el traslado y su confinamiento de manera adecuada. En este último aspecto es en el que se centra el caso de estudio, ya que los municipios de Toluca y Temoaya se coordinan para tratar de hacer una adecuada disposición de los residuos sólidos municipales.

En los siguientes apartados, se describe la situación de este convenio en dos momentos, ya que se ha trascendido el periodo de la administración pública municipal y en cada etapa se ha caracterizado de manera diferente.

4.2.1. Antecedentes del caso de estudio. ¿Por qué coordinarse?

Durante la administración pública municipal 1994-1997, en el municipio de Toluca surge el problema de la falta de un sitio adecuado para la disposición final de los residuos sólidos municipales no peligrosos."

Topográfica y edafológicamente deben existir ciertas condiciones en el terreno para que se pueda considerar como útil para este tipo de uso: es decir, deben ser áreas erosionadas (barrancas), que no tengan buena permeabilidad para que no afecten los mantos freáticos y deben ser áreas relativamente grandes para disponer los desechos en esas zonas por un tiempo mínimo de tres años (resolver el problema "mientras" dura la administración municipal).

Antes de esta administración se había trabajado con pequeñas áreas ubicadas al sur del municipio que abarcaban superficies entre 5.000 y 10,000 metros cuadrados con poca profundidad. Eran sitios que habían sufrido procesos de erosión y que se habían quedado sin posibilidad de uso, por lo tanto los mismos agricultores solicitaban que sus terrenos fueran rellenados para poderlos recuperar y emplearlos en actividades agrícolas. Sin embargo estos terrenos se saturaban en corto tiempo lo que implicaba que se cambiara constantemente el sitio de disposición y las soluciones fueran de corto plazo, por lo tanto, el municipio de Toluca no contaba con un sitio adecuado para la disposición de las casi 800 toneladas de desechos que se producen al día.

En consecuencia, las áreas de ecología y de servicios públicos municipales de Toluca analizaron los posibles sitios donde se pudieran confinar los residuos sólidos municipales para dar una solución a largo plazo (de 10 a 15 años), encontrando varias opciones en los municipios de Temoaya, Calimaya y Metepec.

incluyen los desechos de tipo doméstico. **los similares a estos que se generan en los comercios, en las industrias y por los prestadores de servicios, además de los que se recolectan en los espacios públicos como las vialidades los parques y los jardines.**

El sitio seleccionado en Temoaya se caracterizaba por tratarse de perdidos para cualquier actividad ya que estaban erosionados y con una profundidad mayor a la de las barrancas existentes en Toluca. Era un terreno ubicado cerca de la comunidad de San Pedro de Arriba, sobre el camino de acceso a la misma localidad, ya que por ambos lados existían pendientes altas.

La elección también obedeció a que la carretera de acceso de terracería a la comunidad se estaba perdiendo por un proceso de erosión y deslave al no tener vegetación y estar expuesto al viento y la lluvia; por lo tanto, al rellenar con los desechos sólidos, se podría recuperar el camino y evitar un problema posterior de comunicación o de inversiones en la realización de nuevos caminos.

Posteriormente en 1995, personal de la Coordinación de Ecología y de la Dirección de Servicios Públicos de Toluca estableció las pláticas con los funcionarios públicos municipales de Temoaya, a fin de firmar un convenio para que las autoridades de Toluca pudieran utilizar esa área para el confinamiento de los residuos sólidos municipales y con el tiempo rellenarlo. Se acordó que Toluca depositaría aproximadamente 80% (de 650 a 700 toneladas diarias) de los residuos que se generan en el municipio, ya que el 20% restante se queda en el centro de transferencia de Toluca.

Otro de los acuerdos fue que el entierro sanitario³⁴ sería operado por las autoridades municipales de Toluca. La población de las comunidades cercanas al lugar realizaría actividades de pepena y no se permitiría la entrada a personas que no fueran del municipio de Temoaya. Se dejó abierta la posibilidad de que Toluca apoyara al gobierno de Temoaya en algunas ocasiones aplicando medidas compensatorias que no se especificaron, sino que se irían solicitando a medida que avanzara el tiempo y surgieran eventualidades.

La firma del convenio se realizó solamente por el tiempo que restaba de la administración municipal de 1994-1997, ya que de haberse

³⁴ El entierro sanitario consiste en hacer los depósitos en capas de aproximadamente 60 centímetros **de alto y se van intercalando las capas de** desechos y de material de cubierta (tierra) **Se diferencia de un relleno sanitario porque en este existe infraestructura que facilita la operación** del mismo y una adecuada disposición de los desechos con menores riesgos ambientales.

firmado por un tiempo mayor, se requería de la autorización de la legislatura del estado. Sin embargo, había la expectativa de que el convenio se renovara en la siguiente administración.

El surgimiento de este tipo de decisiones responde en primer lugar a una responsabilidad de la administración pública local, pero tiene como base un interés público de la sociedad municipal quien, a través de diferentes grupos, manifiesta la necesidad del cumplimiento de esas disposiciones.

Como se puede observar, esta relación se da en términos de subordinación ya que la propuesta del convenio surge del centro metropolitano, se hace para solucionar un problema que no es común, sino que debe resolver Toluca; se establecen acuerdos claros en cuanto a los compromisos y las ventajas o los beneficios que Toluca recibe, pero no hay criterios bien definidos sobre los compromisos de vigilancia por parte de Toluca. Este convenio se da de manera legal ya que la legislación federal y la del Estado de México facultan a los municipios para realizar este tipo de acuerdos

El que la relación sea de subordinación no significa que sea ineficiente y mucho menos que no se deba dar, ya que la población de los municipios periféricos metropolitanos obtiene los beneficios de la metrópolis, sin compartir todos los problemas que en ella se generan y el único costo que pagan por esos beneficios es la distancia (el tiempo y dinero que invierten para llegar a la zona metropolitana); por lo tanto se comparten los problemas y se asumen algunos de los costos por pertenecer al sistema que les permite acceder a las ventajas que el mismo ofrece y que se originan con la concentración urbana.

Como en el caso de estudio anterior, se observa la necesidad de generar una cultura metropolitana tanto en la población, como en los **gobiernos municipales que integran un sistema y que deben establecer políticas integrales de tipo regional y metropolitano.**

4.2.2. La ejecución del proyecto como producto del convenio de coordinación

Una vez firmado el convenio entre ambos municipios se iniciaron los trabajos en el sitio y paralelamente se tomaron otras medidas de coordinación con otros municipios, organismos y empresas privadas, ya que se previeron ciertos efectos derivados del acuerdo.

Entre las negociaciones destacan las realizadas entre el gobierno municipal de Toluca con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) y la Confederación Patronal de México (Coparmex) para que las empresas privadas contribuyeran en la operación eficiente del entierro sanitario evitando la transportación de material o residuos de tipo industrial (peligroso o no).

Se hicieron acuerdos informales con Zinacantepec, Lerma, San Mateo Atenco y Metepec, para que todos tomaran medidas de control, ya que si el gobierno de Toluca mantenía esa política, entonces era previsible que algunas empresas trataran de evadir la normatividad y no cubrir los costos que estaban previstos como pago de servicios de disposición de residuos de tipo industrial y se dirigieran a otros municipios que no tuvieran la vigilancia adecuada tratando de depositar sus desechos en barrancas o causes de ríos que se verían afectados por la disposición inadecuada de este tipo de material.

Lo anterior ratifica la idea de que se vive en un sistema metropolitano en el que partes mantienen relaciones de interdependencia y que las acciones realizadas en o por una de ellas generan repercusiones positivas o negativas en el resto.

Todas las acciones descritas se dieron en la medida que se fue operando y que se detectaron ciertos requerimientos. Esto implica que de manera paulatina y como producto de las primeras experiencias de coordinación metropolitana se va generando un entendimiento de que se vive en una realidad metropolitana en la que dentro del mismo proceso de la política pública se retroalimenta y se corrige.

4.2.4. La evaluación de la eficiencia administrativa y económica de la coordinación metropolitana para la disposición final de los desechos sólidos

En función de lo anterior se puede observar que en este caso es más evidente la necesidad de coordinarse, ya que las decisiones que se toman y las acciones que se realizan en un municipio pueden afectar al resto de los integrantes de la zona o región metropolitana. Por lo tanto la coordinación o la subordinación son más eficientes que la no coordinación o no subordinación.

De acuerdo con los indicadores de eficiencia se encontró que: 1) se detectó claramente cuál es el centro del problema, 2) se analizaron dos alternativas de solución, una que respondía al problema en corto plazo y la segunda opción que resolverla el problema por un periodo aproximado de 15 años, se eligió una de ellas tomando en cuenta que los recursos son limitados y la solución debe ser rápida, 3) se realizó un estudio técnico en el cual se evaluaban los costos y los beneficios de depositar los residuos en tres posibles lugares, 4) se dio respuesta al problema pero no de manera definitiva o estructural, aunque esto no fue producto de la falta de un planteamiento adecuado, sino por la escasez de recursos económicos, 5) el acuerdo con Temoaya obedeció a un interés público de la sociedad y a la responsabilidad que tiene la administración pública municipal de prestar el servicio eficientemente durante las tres etapas del proceso; 6) se trató de resolver el problema en corto tiempo ya que la producción de desechos sólidos es diaria y en grandes cantidades. Por lo tanto. cada vez que se acerca el término de la vida útil de un sitio se deben buscar nuevas alternativas; 7) en este caso sí se estableció la firma legal de un convenio, en el cual se señalaban los compromisos formales para ambos municipios. En éstos existía claridad en la responsabilidad de Toluca así como en los beneficios que obtendría. sin embargo, no fue el mismo caso para Temoaya; 8) finalmente, el personal que participó en la operación del entierro si estaba capacitado técnica y administrativamente para manejar el sitio.

De los ocho indicadores de eficiencia, se cubrieron siete y el que hizo falta no dependió del mismo gobierno municipal sino de factores que no son de su competencia.

5. Conclusiones

Ambas experiencias han mostrado óptimos de Pareto, ya que los tres municipios ganaron aunque no en la misma proporción y sin perjuicio de los otros, por lo tanto, debe eliminarse el temor a coordinarse o a subordinarse ya que los costos de operación del sistema en su conjunto siempre serán menores. Si los problemas comunes son resueltos de manera autónoma pueden tener un efecto positivo o negativo en algunos o todos los integrantes del sistema ya que, como se mencionó anteriormente, existen relaciones de interdependencia que se deben reconocer.

Lo anterior lleva a la necesidad de generar una cultura metropolitana en la población y en los miembros de las administraciones públicas municipales. Con esto se favorecería la existencia constante y permanente de este tipo de acuerdos (políticas públicas metropolitanas); se reducirían los costos de operación de los servicios públicos municipales y se prestarían de forma eficiente se discutirla un proyecto de metrópolis y la función que cada uno de sus integrantes debe cumplir dentro de ella; se lograría que todos los integrantes obtuvieran beneficios de la metrópolis aunque no en la misma proporción, obteniendo así la maximización de sus beneficios individuales y municipales; se permitiría una planeación territorial preventiva y no correctiva; se aprovecharían economías de aglomeración para la operación de los servicios públicos y de equipamientos de tipo regional.

La coordinación y la subordinación metropolitana son eficientes tanto económica como administrativamente ya que permiten disminuir los costos económicos que se requieren para la prestación de los servicios; se logran los objetivos planteados, se solucionan los problemas de manera rápida; se permite la búsqueda de una solución a largo plazo, y se generan oportunidades y ventajas de tipo regional.

No se pretende plantear que la coordinación en si misma es la panacea ya que la decisión de coordinarse debe ir acompañada de una serie de factores que influyen en la efectividad de las políticas públicas metropolitanas.

En el caso del servicio de agua potable, son importantes las economías de escala y de urbanización, ya que con la conurbación se obtiene una reducción en los costos unitarios de producción, pues la concentración favorece la cercanía de infraestructura e insumos, fuentes de abastecimiento indispensables para la prestación del servicio.

Con base en estas experiencias se propone la implementación de políticas públicas metropolitanas partiendo de la base de que se trata de gobiernos representativos y que por lo tanto entre los integrantes de los gobiernos locales que forman el sistema metropolitano se deben discutir las decisiones que lleven a modificaciones de carácter estructural (ya que a pesar de que la coordinación se dé sólo entre dos o tres municipios, los impactos derivados de él se reflejarán en todo el sistema) Si todos argumentan y discuten las políticas a seguir, cada uno de ellos dará su opinión tratando de maximizar el beneficio que se pueda generar en su municipio. Se debe asumir entonces, que el criterio de decisión es el del mejor argumento, por lo tanto, la decisión que se tome de manera conjunta será aquella que beneficie a todo el sistema aunque no sea en la misma proporción a cada uno de sus integrantes. En la ejecución de este tipo de políticas se encuentra el sentido paretiano de la política pública metropolitana.

Si las políticas públicas metropolitanas no se llevan a cabo de esta forma, se pueden generar deseconomías de aglomeración, dado que si las acciones no son producto del consenso y la negociación, para varios de los miembros del sistema no sería rentable coordinarse y se generarían problemas nuevamente.



Conversación

LA ADMINISTRACIÓN DE DELEGACIONES MUNICIPALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA

José Carbajal Sánchez

Introducción

En este trabajo se presenta un Modelo de Administración de Delegaciones Municipales para el municipio de Toluca, basado en la participación ciudadana. Para la realización de este modelo fue necesaria la formulación de un nuevo concepto que denominamos: Administración de Delegaciones Municipales, así como la propuesta para reformar el reglamento de Delegaciones Municipales vigente en Toluca.

El propósito fundamental es encontrar una alternativa de desarrollo comunitario, integrando las potencialidades de la participación ciudadana, ante los grandes retos de la marginación, la pobreza y la constante falta de recursos que cotidianamente viven los municipios de nuestra entidad y en general los del país.

La falta de servicios públicos y el bajo nivel de calidad con que se prestan los ya existentes, son parte de la estructura del rezago, la marginación y la pobreza extrema de muchos millones de mexicanos.

Este complejo escenario de marginalidad y rezago de los servicios públicos, generalmente nos conduce a un círculo vicioso, en donde los recursos públicos son insuficientes y extemporáneos. Por ello, la alternativa de la participación ciudadana como detonador del desarrollo comunitario, representa una esperanza en la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México, ha desempeñado diversos cargos públicos y actualmente es Jefe de la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México

Para la realización del estudio, fue necesario contemplar la importancia de aplicarlo a un municipio que cumpliera con las características de ser de mediano crecimiento, con características urbanas y rurales, que contara con servicios de educación superior y tuviera cubiertos niveles medios de salud, vivienda y seguridad, para iniciar con una propuesta factible en donde se dispusiera de recursos, fundamentalmente humanos, que posibiliten la realización de este proyecto.

Una vez que se determinó trabajar con el municipio de Toluca, se realizó la aplicación de un cuestionario de campo en las 24 Delegaciones del territorio municipal. Este cuestionario arrojó la opinión de las autoridades auxiliares sobre cuáles son las necesidades de servicios básicos de su comunidad y cuáles consideran que pueden ser los aspectos en los que deben intervenir en su función delegacional.

Este breve diagnóstico, dentro del cual se recogieron una serie de inquietudes de autoridades auxiliares que están dispuestas a participar de manera más activa en la prestación de algunos servicios públicos básicos, nos permitió establecer un modelo de participación ciudadana, que rescata de alguna forma parte de la organización comunitaria tradicional.

Esperamos que la aplicación del modelo y la conceptualización de la Administración de Delegaciones Municipales, contribuyan a ofrecer alternativas para el desarrollo de las comunidades del municipio de Toluca.

La división territorial y política del municipio es la siguiente: está integrada por 89 sectores, 25 Delegaciones y 27 Subdelegaciones, funcionan 88 Consejos de Participación Ciudadana y 2,020 jefes de manzana.

Encuesta aplicada a Delegados Municipales

La encuesta se aplicó en las 24 delegaciones municipales de Toluca; los objetivos fueron determinar el grado de conocimientos sobre la legislación municipal, sobre las funciones, atribuciones y obligaciones de los delegados municipales, así como saber su opinión acerca de su desempeño como autoridades auxiliares y la relación que guardaron con el ayuntamiento.

La metodología para aplicar esta encuesta fue sencilla; como el universo de estudio era controlable, además de ser importante conocer las opiniones de todos, se decidió realizar una muestra entrevistando en las 24 delegaciones que integran el municipio de Toluca a uno de los 6 delegados electos (3 propietarios y 3 suplentes).

Con respecto al funcionamiento de la delegación, el 58% manifestó que en sus localidades funcionaban Consejos de Participación Ciudadana, sin embargo, se pudo observar que en algunos casos se confundía el funcionamiento de estos Consejos con los Comités de Solidaridad.

El 46% manifestó no haber presentado informe alguno a los vecinos, de sus actividades al frente de la delegación y el 67% tampoco informaba de sus actividades a las autoridades municipales. El 67% dijo tener actualizados sus libros de registro, principalmente los de ingreso, pero en ningún caso aceptaron mostrarlos,

El promedio de horas diarias destinadas al trabajo de la delegación fue de 5.63, sin embargo existen datos superiores a las 70 horas por semana, que difícilmente son creíbles, debido a que generalmente los encargados de las delegaciones realizan otra actividad diferente ya sea por las mañanas o por las tardes.

El 54% manifestó que elaboraban en la delegación su plan anual de actividades, de igual manera el 38% consideró que su relación con el ayuntamiento era buena, el 46% manifestó que era regular y el 16% contestó que su relación era mala. En este último punto, expresaron que fundamentalmente esta situación obedecía a su tendencia política hacia un partido de oposición.

El 87% manifestó no haber recibido capacitación alguna por parte del ayuntamiento para desempeñar su puesto. Asimismo el 96% declaró que consideraba que la función de Delegado Municipal debería ser retribuida con un salario

Reforma y reestructuración del Reglamento de Delegaciones Municipales de Toluca y propuesta de estructura orgánica

La modernización de la administración pública es una acción que estimula el desarrollo integral del municipio, y que permite ampliar los márgenes de participación y de integración del gobierno municipal con sus comunidades.

El Reglamento de Delegaciones del Municipio de Toluca data de 1978, es decir, en más de veinte años no ha sufrido modificaciones; en cambio la sociedad y las condiciones políticas, económicas y sociales del municipio se han transformado significativamente, es por ello que se hace necesario adecuar la reglamentación a las actuales demandas sociales

Por otro lado, la propuesta de un nuevo reglamento (que se incluye al final de este artículo), obedece al planteamiento del presente trabajo para incorporar figuras de participación ciudadana, que fungirán como órganos de consulta, vinculados a la toma de decisiones y a la vigilancia en el ejercicio de los servicios públicos y que habrá de responder también al planteamiento de la creación de un concepto de Administración de Delegaciones.

Para el caso de Toluca, las medidas principales para la aplicación de esta nueva forma de administrar las delegaciones municipales, implica crear un Nuevo Reglamento de Delegaciones Municipales, modificar el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal y plantear estrategias para la puesta en marcha de una micro planeación delegacional, así como de los planes de trabajo de las Delegaciones Municipales.

Propuesta de estructura orgánica para las Delegaciones del municipio de Toluca

De acuerdo con lo establecido por el Artículo 36 del Reglamento que se propone, las Delegaciones Municipales estarán compuestas por un Consejo Delegacional, integrado por tres Delegados propietarios, así como por los presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana, y por lo menos 6 miembros de diversos grupos culturales, deportivos, de empresarios, comerciantes, campesinos, así como por los directores de los planteles educativos de todos los niveles existentes en la comunidad y los comisariados ejidales.

Conformándose la estructura **de la siguiente manera**

MUNICIPIO

COMUNIDAD

CONSEJO
DELEGACIONAL

DELEGACIÓN
MUNICIPAL

Los Consejos Delegacionales son órganos de consulta y asesoría y serán presididos por los tres Delegados o Subdelegados que funjan con el carácter de propietarios, el presidente del Consejo Delegacional será el primer Delegado o Subdelegado, nombrándose un Secretario que será encargado de levantar las actas o minutas de las sesiones del Consejo y de darle seguimiento y trámite a los acuerdos

El consejo participará en la organización de festividades cívicas, deportivas y culturales. De igual manera serán promotores de la participación ciudadana en la realización de obras para la comunidad y en la protección al ambiente.

En cuanto a la planeación, el Consejo Delegacional será el conducto a través del cuál los ciudadanos presenten sus propuestas o proyectos para la realización de obras o acciones, las que se discutirán en las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo y se integrarán a las propuestas del Plan de Desarrollo Municipal, y estará encargado de realizar foros de consulta para su integración.

El Consejo Delegacional no es una autoridad intermedia entre las autoridades auxiliares y los vecinos, tampoco para que estos puedan dirigirse libremente a las autoridades y funcionarios municipales; su función es solamente de promoción de la participación ciudadana.

Las Delegaciones y Subdelegaciones estarán organizadas por medio de Comisiones, que se integrarán correspondiendo a cada uno de los Delegados y Subdelegados propietarios, siendo las siguientes:

Al primer Delegado o Subdelegado corresponde la comisión de Gobierno y Administración;

Al segundo Delegado o Subdelegado la comisión de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos;

Al tercer Delegado o Subdelegado la comisión de Desarrollo Social, Educación y Ecología.

En cada Delegación funcionarán oficinas auxiliares, como parte de la Administración Delegacional, en las que se ocupará personal de servicio social, de instituciones de educación superior con las que el Ayuntamiento tenga firmado convenios o bien con prestadores de servicio social incorporados al sistema de becas que otorga el Gobierno del Estado. Estos prestadores de servicio darán atención y asesoría a la población, en materia legal, agropecuaria, de salud, educativa, de empleo, entre otras.

Este modelo plantea la posibilidad de retribuir la función que realizan los delegados y subdelegados; ello implica un costo adicional al erario municipal sin embargo, con la incorporación de los recursos generados en las delegaciones, que habrán de ingresar a la Tesorería Municipal se compensa esta erogación. No hay estudios que muestren la cantidad de ingresos que pueden recaudarse en las Delegaciones o Subdelegaciones, porque no se llevan adecuadamente los libros de registro de ingresos y egresos, sin embargo, estimamos que al poner en operación este modelo de Administración de Delegaciones, muchos de los servicios públicos podrán prestarse con oportunidad, lo que puede derivarse en ahorro.

Administración de Delegaciones Municipales

La función que realizan las autoridades auxiliares ha sido, desde nuestro punto de vista, poco valorada. No obstante, representa la forma más pura del ejercicio de la democracia en nuestro sistema político. Asimismo, es también el contacto más directo de la sociedad con su gobierno, en donde la comunidad puede expresar directamente a las autoridades no sólo sus necesidades en materia de servicios públicos, sino también todos aquellos problemas derivados de la convivencia social, desde la más simple problemática familiar, hasta los más graves problemas de contaminación ambiental.

Esto convierte a la figura Auxiliar Municipal en un modelo de Administración Municipal, que reúne las características de ser una autoridad electa de manera democrática y directa por sus vecinos; que presta un servicio administrativo por encargo del ayuntamiento, además de ser un concertador y un líder natural de su comunidad

Desafortunadamente todas estas potencialidades de la Administración de Delegaciones Municipales no se ejercen a plenitud; un gran número de auxiliares no cumplen cabalmente con la función social, política y administrativa que les ha sido encomendada. De igual manera los ayuntamientos y en particular el que nos ocupa, no han apoyado decididamente el desarrollo de las comunidades rurales y semiurbanas donde se asientan las Delegaciones Municipales.

La falta de atención de los ayuntamientos, ha generado indiferencia, ha desalentado la participación social y ha desmembrado la organización vecinal. Tanto Delegados, Subdelegados como jefes de sector y manzana se han limitado a ejercer su función como representantes, esperando que la comunidad por si sola se organice y trabaje, dejando de lado la función de gestión y de promoción ciudadana.

Este panorama no es muy alentador. La excesiva centralización administrativa de los ayuntamientos en la prestación de los servicios públicos y en la recaudación y ejercicio de los recursos, ha propiciado en muchos poblados el abandono y destrucción de la infraestructura de servicios. Además de esto, el crecimiento poblacional, que es una de las características del Estado de México, ha impactado directamente a los poblados del valle de Toluca

Por ello creemos que la Administración de Delegaciones podría ser una de las vías que acelere el desarrollo en las zonas rurales y semiurbanas en los municipios, particularmente en el de Toluca. Descentralizar la administración municipal implica fortalecer a las delegaciones y colonias, también agilizar la construcción, remodelación y modernización de los servicios públicos, otorgando a la ciudadanía mayor participación en las funciones del gobierno municipal.

Participación social

Una de las características particulares del trabajo que realizan las autoridades auxiliares, tiene que ver con la participación ciudadana; la Administración de Delegaciones, por tanto, resulta incomprensible sin una fuerte dosis de participación social.

"La participación social es la participación de las personas que integran las comunidades con propósitos de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida".

Senties Echeverría. Yolanda. *Organización de la Participación Ciudadana Municipal*
Mexico Secretaría de Gobernacion. Centro Nacional de Estudios Municipales 1987 p 24

En muchas ocasiones se ha hablado de participación social como una fórmula o mecanismo gubernamental que ha dado pocos frutos; se dice también que la apatía de la población propicia el fracaso de políticas sociales en donde la participación popular juega un papel determinante. Aún cuando la problemática es amplia, los beneficios que se pueden alcanzar con esta fórmula de desarrollo social, son enormes.

La participación popular permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, el aprovechamiento mejor de los recursos de la comunidad, responsabiliza y compromete al ciudadano con el logro de su propio desarrollo, desterrando el paternalismo e interesándolo en el mantenimiento de las obras construidas'.

La participación ciudadana o participación social o en otros casos llamada participación popular, tiene como fin primordial incorporar a los habitantes de una población en las tareas de la comunidad, haciéndolos coparticipes de la actividad que desempeña el estado como promotor del desarrollo.

La organización vecinal puede participar en el mejoramiento de los servicios públicos, tales como la apertura de cepas para la introducción de la tubería de agua y drenaje, la construcción de aulas, los centros de salud, de campos deportivos, de caminos, de adoquinado de calles y banquetas, así como la rehabilitación de pozos y en el caso específico del mantenimiento de los mismos, la comunidad nombra un responsable, que es adiestrado por el ayuntamiento, quien destina una brigada móvil de mantenimiento permanente con asistencia técnica. En ocasiones la comunidad aporta las piezas para el mantenimiento de los pozos".

Ibidem p. 25.

Ibidem. p. 62

Los retos de la participación ciudadana

Algunos autores han manifestado la existencia de circunstancias sociales que determinan el éxito de la participación social en países como los nuestros, e incluso han identificado las principales causas que originan estas deficiencias en la participación y en el desarrollo comunitario.

Principales dificultades para factibilizar esquemas de desarrollo local en América Latina (sobre la base de esquemas de participación ciudadana):

1. Falta de una tradición fincada en las localidades.
2. Rescates culturales locales menores y de escaso arraigo.
3. Creciente pérdida de autonomía cultural y tendencias a una homogeneización cultural centralista.
4. Escasa trayectoria de éxitos en las reivindicaciones locales (desmovilización local).
5. Sentido marcadamente negativo de las particularidades locales en el sistema educativo.
6. Fuerte asociación entre la movilidad social ascendente y trascender de lo local.
7. Pérdida de recursos humanos calificados en el medio institucional y social.
8. Dificultades en la articulación de movimientos y organización locales.
9. Sentido marcadamente individual de las organizaciones y movimientos sociales.

10. **Prioridad en la estructuración de organizaciones nacionales que tienen instancias locales menores.**
11. Tensiones a favor de **organizaciones nacionales de carácter ramal (especialmente en las organizaciones sindicales).**
12. **Excesiva ideologización de organizaciones y movimientos sociales que subvalúan el ámbito local.**
13. **Precarias estructuras de financiamiento (especialmente local) de apoyo a organizaciones sociales**
14. **Falta de espacios genuinos y eficaces de encuentro social local.**
15. **Precariedad de los gobiernos locales.**
16. **Estructuras de financiamiento muy insignificantes y regresivas.**
17. **Funciones múltiples y agregativas poco compatibles con esquemas de desarrollo local.**
18. **Insuficiencia severa de personal profesional calificado y debilidad de esquemas de carrera funcionaria.**
19. Problemas serios de comunicación entre municipio, **organizaciones** sociales y la comunidad.
20. **Inexistencia de un conjunto mínimo de funciones autónomas locales.**
21. **Graves debilidades en las tareas de planificación , preparación, evaluación y gestión de proyectos.**
22. **Necesidad de un reconocimiento eficaz de las actividades y circuitos informales.**
23. **Desconocimiento preciso (aun cualitativo) de los ámbitos informales locales.**

24. Escaso rescate de la fuerza organizativa social que pugna por la autoprevisión de bienes y servicios.
25. Reconocimiento menor de los aportes de experiencia no formales en tecnologías y uso de recursos.
26. Falta de proyección **social de las actuales experiencias** informales.
27. Escaso **diálogo con los entes gubernamentales locales y ausencia de políticas eficaces.**
28. Complejidad y múltiples relaciones con la estructura formal°.

Esta clasificación de dificultades, nos muestra con claridad las exigencias de las condiciones sociales para emprender una modernización de las relaciones municipio - ciudadanos, con base en la participación social:

Primero, tenemos que resolver los problemas estructurales, es decir la problemática económica y cultural de las localidades.

Segundo, debemos erradicar la centralización del ejercicio gubernamental.

Tercero, **debemos impulsar la participación comunitaria en planeación, gestión y administración de sus propios bienes y servicios; y**

- Cuarto, crear **una cultura** local de participación **social para el** desarrollo.

Como vemos el panorama no parece muy alentador, sin embargo, la participación ciudadana tiene otra característica fundamental, que es el liderazgo. La participación popular busca siempre el liderazgo personal; una de las características de casi todos los dirigentes populares, no institucionalizados, es precisamente el carisma social

* **Massolo, Alejandra**. Servicios Urbanos *Participación Social y Medio Amóiente* México. El Colegio de México, 1990. pp. 251 -252.

con que cuentan y el ascendiente entre sus representados. Si podemos capacitar adecuadamente a todos esos líderes en cuestiones de trabajo comunitario y de participación ciudadana se podrán obtener logros importantes

¹ las dificultades de la gestión municipal, están asociadas con los distintos tipos de servicios que debe proveer a la población y sus respectivas características y problemáticas técnicas, financieras, administrativas y sociopolíticas, son todavía escasas las investigaciones dedicadas al estudio específico de los servicios municipales. Dentro de los distintos contextos urbanos y regiones del país., esto limita nuestro conocimiento de experiencias y procesos concretos y detallados, de manera de poder contar con elementos de información y análisis adecuados para sustentar la diversidad y complejidad de las tendencias observadas"5.

La participación social es motivo de interés para la investigación, resultando siempre polémico en los debates y confrontación de posiciones y experiencias en espacios académicos y políticos, principalmente porque la sociedad reacciona de diferentes maneras frente a cada conflicto, es por ello que para la participación no existen recetas, como nos lo han demostrado los movimientos y organizaciones urbano- populares, desde hace más de una década en México (y otros países de América Latina), y que están despejando algunas incógnitas en relación con la vida ciudadana

La participación **ciudadana en el Estado de México**

En varias regiones del país, la experiencia de la participación ciudadana ha enriquecido las fórmulas de participación, algunas de ellas han sido las formas que se han dado en municipios como Guadalajara y Toluca, o bien la experiencia en esta materia del Distrito Federal. De entre las más destacadas fórmulas de participación que se han puesto en práctica en el Estado de México y particularmente en Toluca, se encuentran las siguientes.

. *Ibidem* pp 253-254

1. Los llamados *Ejércitos del Trabajo*, en donde la población se organizaba en brigadas de trabajo y el gobierno proporcionaba materiales, mano de obra especializada y asistencia técnica, y la población aportaba materiales de la región, terrenos y mano de obra.
2. Está también la llamada *Operación Hormiga*, en la que los vecinos aportan su mano de obra en las tareas que realizan los gobiernos municipales.
3. La *Operación Abeja*, consistía en la cooperación de vecinos de una comunidad con otra cercana, a quienes apoyan prestando mano de obra.
4. Finalmente la forma denominada *Peso sobre Peso*, en la cual los vecinos organizados aportan en partes proporcionales, el costo de una obra de beneficio comunitario con la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Estas formas de participación ciudadana comenzaron a aplicarse desde las décadas de los cincuentas y sesentas y hasta la fecha funcionan con algunas variaciones y son utilizadas todavía tanto por el estado como por los municipios. Una forma que está tomando trascendencia actualmente es la creación de Consejos Ciudadanos, en donde se discuten, evalúan y se hacen propuestas de planteamientos que contribuyen a mejorar el funcionamiento de la administración pública.

En Toluca la forma de participación social más usual ha sido los Consejos de Participación Ciudadana. En este campo Toluca ha tenido una experiencia muy destacada en el ámbito nacional. La tradición del trabajo comunitario en Toluca es muy añeja, pero no es sino hasta la década de los setentas en que se incorpora al trabajo institucional

La primera Ley Orgánica Municipal en el Estado de México hace su aparición en 1973, a partir de su promulgación comienzan a gestarse figuras de participación social y comunitaria pero es hasta 1978 cuando en Toluca aparecen los Reglamentos de Delegaciones Municipales y de Consejos de Participación Ciudadana.

"Los servicios urbanos en torno a los cuales se gesta el mayor número y diversidad de prácticas populares autogestivos son ciertamente el agua potable, el drenaje y la seguridad pública. Servicios como el transporte urbano de pasajeros, la red de energía eléctrica o la recolección de basura.. parecen ser más difíciles de ser objeto de alguna estrategia colectiva de gestión o control social con algunas excepciones"

Con los elementos anteriores podemos decir que la Administración de Delegaciones Municipales, constituye una de las formas de la división territorial y administrativa de los municipios: forma parte de la administración pública municipal y tiene por objetivo la planeación, gestión, administración y control de los servicios públicos en cada una de las Delegaciones y Subdelegaciones en que se divida el territorio municipal. Teniendo como propósito la prestación de servicios básicos como. seguridad, asistencia social, limpia tianguis, panteones, asesoría legal, nomenclatura de calles, parques, jardines, conservación de edificios públicos, espacios deportivos y recreativos, conservación y reparación de caminos, calles, alumbrado público, agua potable y drenaje. Auxiliándose para ello de la participación de los vecinos.

Por su parte podemos definir a los Delegados y Subdelegados Municipales como: la Autoridad Auxiliar municipal, representante del ayuntamiento y encargado de la Administración Delegacional.

Conclusiones

El objeto de emprender el estudio de este tema, ha sido ofrecer una propuesta para el fortalecimiento del municipio y proponer acciones para apoyar las tareas de gobierno, buscando que la sociedad participe de manera directa en la toma de decisiones. En este trabajo se ha propuesto un mecanismo que integra la participación ciudadana en algunas de las tareas del gobierno municipal. Esta búsqueda de oportunidades para ampliar la participación tiene como objetivo final

° Goulomb. René. La Participación Popular p. 275 (documento fotocopiado)

alcanzar mejores y cada vez más altos niveles de crecimiento y desarrollo. Concebir la utilización de una vía ya existente que mejorada, regulada y ampliada nos diera como resultado incentivar la participación ciudadana y avanzar hacia la prestación de mejores servicios públicos municipales.

La función de apoyo y sobre todo de representación ante un conglomerado **social, hace de la figura auxiliar un elemento político fundamental, a través del cual las comunidades pequeñas ejercen su voluntad frente a la gran organización política y administrativa regional y nacional.**

La Ley Orgánica Municipal ha dado pie a la transformación de la actividad de las autoridades auxiliares, sin embargo, tiene todavía algunas limitaciones como las siguientes

- 1. No establece si los Delegados y Subdelegados recibirán una retribución económica, tampoco señala que la función será honoraria.**
- 2. No menciona si los Delegados y Subdelegados serán sujetos de control administrativo por los recursos que tienen a su cargo, y si este control lo ejercerá directamente el Ayuntamiento, a través de su contraloría o si estarán sujetos a la verificación de la Secretaría de la Contraloría estatal.**
- 3. La Ley no señala cuáles son los servicios públicos que los Delegados y Subdelegados deban administrar, como pueden ser: limpia, cementerios, tianguis, parques, jardines y conservación de los edificios públicos en la Delegación, entre otros.**
- 4. La Ley no señala si para hacer cumplir las disposiciones legales y garantizar el orden y la integridad de los vecinos, deberán auxiliarse de cuerpos de seguridad como en algunos casos se da con los denominados varistas o rurales.**
- 5. En los requisitos para ser Delegados no se marca la edad mínima que se requiere para ser Delegado, así como tampoco el nivel de instrucción.**

- 6. No se establece el procedimiento mediante el cual se hará entrega administrativa de la Delegación a los Delegados y Subdelegados que hayan sido electos para el periodo inmediato.**

El desempeño de la función auxiliar en muchos casos, se ha limitado a la función de representación del ayuntamiento en los poblados del municipio, y se ha dejado de lado la función de administración y gestión, que es tan importante y que podría representar una alternativa para la modernización de la administración pública municipal, si a través de este medio se canaliza la prestación de los servicios públicos para hacer esta acción más fluida, más directa, más eficaz. Uno de los factores fundamentales que se debe atender es la capacitación y el manejo y conocimiento que tengan los auxiliares de la Ley.

Para finalizar podemos concluir con lo siguiente:

- 1. En la búsqueda de un modelo de participación ciudadana en las tareas del gobierno municipal y fundamentalmente en los servicios públicos, como medio para alcanzar niveles de bienestar comunitario mayores, las figuras de Delegados y Subdelegados municipales son fundamentales para consolidar una organización comunitaria de participación ciudadana institucionalizada, ya que tiene un potencial de convocatoria y de solución a los problemas de prestación de los servicios públicos muy alto. El cual puede traducirse en una más eficiente gestoría de servicios y en un ente organizador de la voluntad comunitaria para alcanzar niveles básicos de bienestar.**
- 2. Analizando la legislación encontramos elementos suficientes para considerar que existen vacíos importantes que deberán subsanarse. Sin embargo, mientras esta figura no tenga características y funciones similares en el ámbito nacional no podrá estar inscrita en la legislación. En este trabajo se ha tratado de poner énfasis en lo que se refiere a la reglamentación local, particularmente en el Reglamento de Delegaciones Municipales de Toluca.**
- 3. Reconocer la existencia de un concepto de Administración de Delegaciones implica numerosas consideraciones, sin embargo,**

ignorarlos deja un gran vacío en la práctica de la administración municipal. Esto quiere decir que se debe contemplar en el proceso de descentralización no sólo a los municipios, sino también a sus delegaciones.

PROPUESTA DE REGLAMENTO DE DELEGACIONES DEL MUNICIPIO DE TOLUCA

CAPITULO PRIMERO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL

Artículo 1 .- El Municipio de Toluca está integrado por 25 Delegaciones y 27 Subdelegaciones, donde se encuentran ubicados los Centros de Población.

Artículo 2 - La creación y Supresión de Delegaciones y Subdelegaciones, modificación de su territorio y las inconformidades o desacuerdos que se susciten sobre sus límites serán resueltos por el Cabildo.

Artículo 3 .- Las Delegaciones y Subdelegaciones que integran el Municipio de Toluca son:

1. Capultitlán
2. Cacalomacán
3. Calixtlahuaca.
 - Palmillas Calixtlahuaca.
4. San Andrés Cuexcontitlán
5. San Antonio **Buenavista**
6. **San Buenaventura.**
 - Colonia Guadalupe San Buenaventura.
7. **San Mateo** Oxtotitlán

8. **San Pablo Autopan.**
- Colonia Aviación **Autopan.**
 - Jicaltepec Autopan.
 - San Carlos Autopan
 - **San Diego Linares Autopan**
 - Colonia Clo de Agua **Autopan**
9. San Cristóbal Huichochitlán.
10. San Felipe Tialmimilolpan
11. San Pedro Totoltepec.
- Arroyo Vista Hermosa
 - Cerrillo Vista **Hermosa**
 - Guadalupe Totoltepec.
 - La Constitución Totoltepec.
 - San Francisco Totoltepec
 - San Miguel Totoltepec.
12. **Santa Ana Tlapaltitlán**
- Santa Maria Zozoquipan
13. **San Marcos Yachihuacaltepec**
- Colonia Ejido de San Marcos
14. **San Mateo Oztacatipan**
- **San Diego de los Padres Oztacatipan**
15. San Juan Tilapa.
16. San Lorenzo Tepaltitlán.
17. **San Martín Toltepec**
- **La Palma Toltepec**
 - San Cayetano **Morelos**
 - **Sebastian Lerdo de Tejada**
18. **Santa Cruz Atzacapotzaltongo.**
19. **Santa Maria** Totoltepec
- El Carmen Totoltepec.
20. **Santiago Miltepec**
21. **Santiago Tlaxomulcc.**
22. **Santiago Tlacotepec**
- **El Refugio Tlacotepec.**
23. lecaxlc
24. Tlachaloya 1• Sección
- El Cerrillo **Piedras Blancas.**
 - **San José la Costa**
 - Tlachaloya 2' Sección.

- 25 San Jose Guadalupe Oztzacatipan.
- San Nicolás Tolentino Oztzacatipan
 - Santa Cruz Oztzacatipan
 - San Blas Oztzacatipan.

Artículo 4.- El Territorio Delegacional comprenderá a los límites de la extensión reconocida por el Ayuntamiento.

Artículo 5.- El Ayuntamiento en cualquier tiempo podrá hacer las segregaciones, ajustes y modificaciones, en cuanto a los límites, circunscripción y dimensiones de las Delegaciones y Subdelegaciones de acuerdo al número de habitantes y servicios públicos existentes.

Artículo 6.- Las Delegaciones y Subdelegaciones son partes integrantes del municipio de Toluca, en ellas **está depositada la** representación política de las comunidades **que la integran y realiza una** función administrativa **auxiliar que** el Ayuntamiento **le confiere.**

CAPITULO SEGUNDO DE LA AUTORIDAD DELEGACIONAL

Artículo 7.- La Autoridad Municipal dentro de las Delegaciones y Subdelegaciones serán los Delegados y Subdelegados Municipales, respectivamente, quienes actuarán exclusivamente dentro de su jurisdicción.

Artículo 8.- Los Delegados y Subdelegados serán designados por voto libre y directo de los ciudadanos que habiten en las Delegaciones y Subdelegaciones del municipio y durarán en su encargo **tres años.**

Artículo 9.- Las Delegaciones y Subdelegaciones Municipales estarán integradas por tres Delegados propietarios y tres suplentes y por tres Subdelegados propietarios y tres suplentes, de manera respectiva.

Artículo 10.- Los Delegados y Subdelegados serán autoridades auxiliares, encargados de la Administración Delegacional. Por el ejercicio de su función recibirán una retribución que fijará el Ayuntamiento, debiendo destinar al trabajo de la Delegación cuando menos 35 horas a la semana.

6. **No se establece el procedimiento mediante el cual se hará entrega administrativa de la Delegación a los Delegados y Subdelegados que hayan sido electos para el período inmediato.**

El desempeño de la función auxiliar en muchos casos, se ha limitado a la función de representación del ayuntamiento en los poblados del municipio, **y se ha dejado de lado la función de administración y gestión, que es tan importante y que podría representar una alternativa para la modernización de la administración pública municipal, si a través de este medio se canaliza la prestación de los servicios públicos para hacer esta acción más fluida, más directa, más eficaz.** Uno de los factores fundamentales que se debe atender es la capacitación y el manejo y conocimiento que tengan los auxiliares de la Ley.

Para finalizar podemos concluir con lo siguiente

1. **En la búsqueda de un modelo de participación ciudadana en las tareas del gobierno municipal y fundamentalmente en los servicios públicos. como medio para alcanzar niveles de bienestar comunitario mayores, las figuras de Delegados y Subdelegados municipales son fundamentales para consolidar una organización comunitaria de participación ciudadana institucionalizada, ya que tiene un potencial de convocatoria y de solución a los problemas de prestación de los servicios públicos muy alto. El cual puede traducirse en una más eficiente gestoría de servicios y en un ente organizador de la voluntad comunitaria para alcanzar niveles básicos de bienestar.**
2. **Analizando la legislación encontramos elementos suficientes para considerar que existen vacios importantes que deberán subsanarse, sin embargo, mientras esta figura no tenga características y funciones similares en el ámbito nacional no podrá estar inscrita en la legislación. En este trabajo se ha tratado de poner énfasis en lo que se refiere a la reglamentación local, particularmente en el Reglamento de Delegaciones Municipales de Toluca**
- 3 Reconocer la existencia de un concepto de Administración de Delegaciones implica numerosas consideraciones sin embargo,

ignorarlos deja un gran vacío en la práctica de la administración municipal. Esto quiere decir que se debe contemplar en el proceso de descentralización no sólo a los municipios, sino también a sus delegaciones.

PROPUESTA DE REGLAMENTO DE DELEGACIONES DEL MUNICIPIO DE TOLUCA

CAPITULO PRIMERO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL

Artículo 1 .- El Municipio de Toluca está integrado por 25 Delegaciones y 27 Subdelegaciones, donde se encuentran ubicados los Centros de Población.

Artículo 2 .- La creación y Supresión de Delegaciones y Subdelegaciones, modificación de su territorio y las inconformidades o desacuerdos que se susciten sobre sus límites serán resueltos por el Cabildo.

Artículo 3 .- Las Delegaciones y Subdelegaciones que integran el Municipio de Toluca son:

- 1 Capultitlán
- 2 Caralomacán.
- 3 Calixtlahuaca
 - Palmillas Calixtlahuaca
- 4 San Andrés Cuexcontitlán
- 5 San Antonio Buenavista
6. **San Buenaventura**
 - Colonia Guadalupe San Buenaventura
7. **San Mateo** Oxtotitlán.

mayoría a la planilla que resulte triunfadora. El representante del Ayuntamiento fijará el acta de los resultados en el exterior del edificio de la Delegación o Subdelegación.

CAPITULO CUARTO ATRIBUCIONES DEL DELEGADO MUNICIPAL

Artículo 16.- Los Delegados y Subdelegados Municipales tendrán las siguientes atribuciones en el desempeño de las comisiones que a cada uno corresponden:

- Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal, así como de los reglamentos que emita el Ayuntamiento, con el objeto de reportar a las autoridades competentes la existencia de violaciones al orden legal.
- II. Mantener el orden y la tranquilidad o seguridad de los vecinos donde actúen
- III. Planear, administrar y controlar la Administración Delegacional, así como vigilar la adecuada prestación de los servicios públicos que lleva a cabo la Administración Municipal
- IV. Ser gestores ante las Autoridades Municipales, para resolver los problemas que aquejen a los vecinos de su comunidad.
- V. Extender certificados de residencia a los vecinos de su jurisdicción.
- VI. Extender certificados provisionales de las operaciones de compraventa de bienes inmuebles de su jurisdicción.
- VII. Extender certificaciones **para que los vecinos tramiten ante las** Oficialías del Registro Civil **los nacimientos**, defunciones y matrimonios.
- VIII. Vigilar que **los comerciantes respeten los horarios que marque el** Bando Municipal

- IX. Mantener actualizados los libros de panteones , certificaciones y de ingresos y egresos.**
- X Ser responsables de los bienes municipales.**
- XI. Dar el visto bueno de todos los asuntos de carácter público que traten los vecinos al ayuntamiento.
- XII. Realizar las gestiones ante el Ayuntamiento , las cuales deberán estar acompañadas por una propuesta de solución , en donde se comprometa la participación de los vecinos en las tareas que fuesen necesarias.**
- XIII. Participarán de la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él deriven.**
- XIV. Elaborarán programas de trabajo, con asesoría del Ayuntamiento.
- XV. Serán responsables de integrar el censo municipal de los vecinos, incluyendo en él una estadística de la demanda de servicios públicos básicos , como salud , escuelas, lecherías, agua potable, drenaje, alcantarillado, banquetas y guarniciones , alumbrado público, bacheo , construcción de caminos y seguridad.**
- XVI. Informar a las dependencias municipales de las deficiencias en la prestación de los servicios públicos.**
- XVII. Participar en la preservación y restauración del medio ambiente de la comunidad ; organizando campañas de limpieza de calles, plazas y edificios públicos ; vigilar que los vecinos mantengan limpio el frente de su casa, pintada su fachada , y que cuiden y preserven los arboles y plantas de ornato que se planten en la vía pública, así como promover todas aquellas acciones tendientes a la difusión de la educación ambiental , propiciando la formación de Comités Ciudadanos de Protección al Ambiente.**
- XVIII. Mantener informada a la Presidencia Municipal de cualquier hecho que se suscite dentro de su Delegación.**
- XIX. Promover y organizar la participación de los vecinos e integrar el Consejo Delegacional.**

- XX. Acudir a los llamados que les hagan Autoridades Municipales.
- XXI. Convocar a asambleas dentro de su jurisdicción **para tratar asuntos** de importancia general., previo acuerdo de la Autoridad Municipal.
- XXII Prestar auxilio a los vecinos en casos de desastre o cuando éstos lo soliciten, además de promover la formación de Comités Ciudadanos de Protección.
- XXIII Ser conciliador **en los problemas de carácter familiar.**
- XXIV Organizar eventos deportivos.. **artísticos y culturales.**
- XXV. Organizar **las festividades** cívicas
- XXVI. Informar **anualmente** a los vecinos **del estado que guarda la** Administración **Delegacional, el día 5 de octubre.**

Artículo 17.- Para la organización de las festividades cívicas, deportivas y culturales de su Delegación deberán coordinarse con el Consejo Delegacional.

Artículo 18.- Los miembros del Consejo Delegacional, **auxiliarán a los** Delegados y Subdelegados en la promoción de la participación **vecinal** para la realización de obras de beneficio público.

Artículo 19.- En las Delegaciones y Subdelegaciones que forman el municipio de Toluca es obligación ineludible que el 15 de septiembre a las 2300 hrs. se realice la Ceremonia del Grito de Independencia, siempre con la representación que designe el Ayuntamiento, de acuerdo a las normas que este establezca.

CAPITULO QUINTO DE LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO DELEGACIONAL

Artículo 20.- Los vecinos podrán participar con ideas y soluciones en los planes y programas del Ayuntamiento haciendo llegar sus inquietudes y

propuestas al Consejo Delegacional. Para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal el Consejo Delegacional estará encargado de organizar foros de consulta popular.

Artículo 21 .- Los planes y programas anuales de trabajo de las Delegaciones y Subdelegaciones deberán contener en forma mínima.

- I. Un diagnóstico breve de la situación en que se encuentra la comunidad.
- II. **Marcar los** objetivos generales y particulares a corto, mediano y **largo plazo.**
- III. Establecer los procedimientos que se utilizarán para el logro de sus objetivos.
- IV. Determinar los recursos humanos y materiales necesarios para la realización de los planes anuales.

Plantear el tiempo aproximado en que se realizarán las obras programadas.

Artículo 22 .- Los planes y programas anuales se elaborarán para un tiempo determinado de acuerdo con las necesidades a satisfacer y se ejecutarán con arreglo a la importancia y urgencia de los mismos.

Artículo 23.- Los planes y programas podrán ser modificados o suspendidos en todo tiempo, cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico, a propuesta del Ayuntamiento.

Artículo 24 .- En caso de que el Ayuntamiento haya otorgado material para los programas previamente aprobados y no sea utilizado en el tiempo previsto el material será destinado a otra Delegación o Subdelegación.

CAPITULO SEXTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 25.- El H Ayuntamiento de Toluca administrará los servicios públicos de las Delegaciones y Subdelegaciones considerándose como tales, entre otros, los señalados en el artículo 115 Constitucional, siendo los siguientes.

- 1 Agua Potable y Alcantarillado
2. Alumbrado Público.
3. Limpia.
- 4 Mercados y Centros de Abasto
- 5- Panteones
- 6 Rastros.
- 7 Calles, Parques y Jardines.
8. Seguridad Pública y Tránsito.

Artículo 26.- Para administrar los servicios públicos el H Ayuntamiento recaudará los impuestos y derechos correspondientes de los habitantes de cada Delegación o Subdelegación

Artículo 27.- La Delegación o Subdelegación Municipal supervisará y administrará los servicios públicos con el apoyo técnico y la supervisión del H Ayuntamiento que enseguida se mencionan.

1. Cementerios.
2. Limpia.
3. Conservación de obras y monumentos públicos.
- 4 Derecho de piso en tianguis.
5. Fomento y servicio de áreas verdes y recreativas
- 6 Servicios que la colectividad requiera y demande.

Artículo 28.- A efecto de administrar eficientemente el servicio de limpia el H Ayuntamiento de Toluca le confiere a los CC. Delegados **la autoridad** para levantar infracciones en los casos de falta de aseo en el frente de las casas a los vecinos y que por ningún motivo podrá exceder de tres días de salario mínimo, que serán pagados a la Tesorería Municipal Cuando fuere necesario el Delegado se auxiliará de la agencia fiscal correspondiente.

Artículo 29 .- Los cobros generados por la prestación de servicios de la Administración Delegacional, deberán realizarse a través de recibos, debiendo quedar constancia del pago en los libros de ingresos de la Delegación o Subdelegación, reportando a la Tesorería Municipal el monto mensual de lo recaudado.

Artículo 30 .- La concesión de los servicios públicos de la Delegación o Subdelegación, sólo podrá **autorizarla** el H. Ayuntamiento, de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica Municipal.

CAPITULO SEPTIMO DE LAS LICENCIAS, RENUNCIAS Y DESTITUCIONES DE LOS DELEGADOS

Artículo 31 .- Los Delegados Municipales necesitan licencia del Ayuntamiento para separarse del ejercicio de sus funciones; as faltas de los Delegados Municipales podrán ser temporales y definitivas siendo las primeras aquellas que no excedan de siete días.

Artículo 32 .- Las faltas temporales del primer Delegado serán suplidas por el segundo y en ausencia de éste por el tercero.

Artículo 33 .- Para cubrir las faltas definitivas de los Delegados serán llamados los suplentes respectivos, **si faltaran los** suplentes entonces el Ayuntamiento en sesión de Cabildo, nombrará un Delegado sustituto, que concluirá el periodo correspondiente.

Artículo 34.- El puesto de Delegado o Subdelegado Municipal es irrenunciable a menos que sea por los siguientes motivos:

- I. Por enfermedad grave que requiera tratamiento médico,
- II. Por cambio de domicilio (vecindad).

Artículo 35 .- Los Delegados Municipales podrán ser destituidos de sus funciones por el Ayuntamiento con el voto aprobatorio de sus dos terceras partes, previa garantía de audiencia, en los casos siguientes:

- I Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados.
- II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados los recursos públicos o las cooperaciones que entreguen los particulares para la realización de obras o por el indebido manejo de recursos.
- III. Dejar de integrar los Consejos Delegacionales.
- IV. Faltar al cumplimiento de sus funciones.
- V. Usurpar funciones y atribuciones públicas.
- VI. Infringir la Constitución Política y ordenamientos legales locales.
- VII. Cuando se le dicte auto de formal prisión por delito de carácter intencional.
- VIII. Cuando en su actuar provoque conflictos que alteren el orden y la tranquilidad de sus vecinos.
- IX. Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley y los reglamentos municipales.

CAPITULO OCTAVO DE LA ESTRUCTURA DELEGACIONAL

Artículo 36.- En las Delegaciones y Subdelegaciones Municipales funcionará un Consejo Delegacional, que estará integrado por los tres Delegados o Subdelegados propietarios, los presidentes de Consejos de Participación Ciudadana y cuando menos por 6 miembros de diversos grupos culturales, deportivos, de empresarios, comerciantes, campesinos, así como por los directores de los planteles educativos de la comunidad y los representantes ejidales. El consejo deberá integrarse a más tardar un mes después de haber tomado posesión los Delegados y Subdelegados Municipales.

Artículo 37.- Los Consejos Delegacionales actuarán como órganos de consulta y asesoría y serán presididos por los tres Delegados o

Subdelegados que funjan con el carácter de propietarios; el presidente del Consejo Delegacional será el primer Delegado o Subdelegado, o quien desempeñe esta función y se designará un secretario que actuará durante el período que funcione el Consejo.

Artículo 38.- Los Consejos Delegacionales sesionarán con carácter ordinario cada trimestre y en su seno se discutirá la problemática que en materia de servicios públicos presenta la comunidad; el Secretario levantará el acta o minuta de cada reunión y llevará el seguimiento de los acuerdos correspondientes. Sesionarán de manera extraordinaria, previa convocatoria del primer Delegado o Subdelegado. Para la integración del Plan de Desarrollo Municipal, el Consejo Delegacional organizará foros de consulta popular entre los vecinos, con asesoría del Ayuntamiento, recopilando las propuestas y entregándolas al Presidente Municipal.

Artículo 39.- En cada Delegación o Subdelegación podrán funcionar oficinas auxiliares, que serán parte de la estructura de la Administración Delegacional, en ellas habrá de emplearse personal de servicio social, para dar atención y asesoría a la población, en materia legal, agropecuaria, de salud, educativa, de empleo. Este personal de servicio social será honorario o en todo caso estará inscrito a los programas de becas otorgados por el Gobierno del Estado. El Ayuntamiento proporcionará a los Delegados y Subdelegados el personal de servicio social que requiera, producto de los convenios que tenga firmados con instituciones de educación superior.

Artículo 40.- En las delegaciones y subdelegaciones se integrará por lo menos un Consejo de Participación Ciudadana, de acuerdo al Reglamento establecido por el Ayuntamiento.

Artículo 41.- Los vecinos de las Delegaciones o Subdelegaciones podrán en todo tiempo dirigirse a los Delegados, Subdelegados o a las autoridades y funcionarios municipales, sin que medie para tal efecto el Consejo Delegacional.

Transitorios

PRIMERO.- Este reglamento entrará en vigor el día de su publicación en la Gaceta Municipal.

SEGUNDO.- El presente reglamento deroga el expedido el día 16 de enero de 1978.

Bibliografía

Ayuntamiento Constitucional de Toluca. *Bando de Policía y Buen Gobierno*. Toluca, México, 1995.

Ayuntamiento Constitucional de Toluca. Gaceta Municipal, *Reglamento de Delegaciones Municipales* Toluca, México, 1978.

Ayuntamiento Constitucional de Toluca. Gaceta Municipal, *Reglamento Orgánico de la Administración Pública* Toluca, México, 1991

Coulomb, Rene. "La Participación Popular" (documento fotocopiado).

Edelman, David. *Planificación y Desarrollo Regional Integrado en América Latina*. CLAD. Fundación Getulio Vargas, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional

Elster, Jon. *El Cemento* de la Sociedad. Barcelona, España, Gedisa, 1992.

Gobierno del Estado de México. *Prontuario de Legislación Fiscal 1995*. Toluca, México, Secretaría de Finanzas y Planeación, 1995.

Gobierno del Estado de México. *Panorama Socioeconómico del Estado de México*. Toluca, México, Secretaría de Finanzas y Planeación, Instituto de Investigación Geográfica, Estadística y Catastral, 1993.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990. México, 1990. Cuatro Tomos.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Gobierno del Estado de México. *Anuario Estadístico del Estado de México*. Aguascalientes, Méx octubre de 1998.

Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México* México, INAP-BANOBRAS, 1992.

Massolo, Alejandra. *Servicios Urbanos, Participación Social y Medio Ambiente.* El Colegio de México. México, 1990. (artículo compilado en este título; documento fotocopiado).

Mejía Lira, José. "La Participación Ciudadana en la Prestación de los Servicios Públicos Municipales", en *Revista Gestión y Estrategia.* UAM - Azcapotzalco, H. Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán Izcalli, Enero - Septiembre, 1992.

Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal.* México, Porrúa, 1985. Cuarta edición.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México.* México, INAP, 1984.

Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal.* México, Porrúa, 1985.

Rofman, Alejandro. *El Proceso de Descentralización en América Latina: Causas, Desarrollo y Perspectivas.* CLAD, Canadá, 1990.

Ruiz Massieu, José Francisco. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios.* México, Porrúa, 1990.

Senties Echeverría, Yolanda. *Organización de la Participación Ciudadana Municipal.* México, Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1987