

21  
24.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**



**METODOLOGIA PARA EL DIAGNOSTICO  
ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS  
EN MEXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
JORGE CARLOS GARCIA GARCIA**

**DIRECTOR DE TESIS: ING. IGNACIO LIZARRAGA GAUDRY.**



**ACATLAN, ESTADO DE MEXICO. FEBRERO, 1997.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**TESIS SIN PAGINACION**

**COMPLETA LA INFORMACION**

## ÍNDICE

	Página
<b>Agradecimientos</b>	i
<b>Introducción</b>	iii
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO</b>	1
Teoría General de Sistemas	1
Componentes y Características de los Sistemas	2
Mejoramiento de Sistemas y Diseño de Sistemas	3
El Enfoque de Sistemas y la Administración Municipal	5
Modelo Integral de la Organización para el Diagnóstico Administrativo de los Municipios	7
El Diagnóstico Administrativo	9
El Diagnóstico Administrativo y el Rompimiento de Paradigmas	11
Condiciones Previas	12
Criterios Metodológicos	14
Modelo para el Diagnóstico Administrativo de los Municipios	14
Método y Etapas del Estudio	15
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>EL MARCO LEGAL Y LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO</b>	23
Marco Legal	23
Atribuciones	24
Estructura Política	25
Estructura Administrativa	26
Estructura básica	27
Otras unidades administrativas	27
Tipología municipal	28
Estructura Fiscal	32
Ingresos	32
Gasto público	38

<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>PRE-DIAGNÓSTICO</b>	<b>41</b>
Acercamiento Previo	42
Taller de Trabajo con Funcionarios Municipales	44
Desarrollo del taller	44
Primera fase. Identificación de procesos	45
Segunda fase. Selección de procesos	47
Tercera fase. Interrelación de procesos	48
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>ANÁLISIS ADMINISTRATIVO DE LOS SUBSISTEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</b>	<b>53</b>
Análisis del Subsistema Administrativo	55
El proceso de planeación	55
Elaboración de planes	56
Desarrollo de programas	59
Establecimiento de presupuestos financieros	60
Ejecución de las operaciones	61
Control y evaluación de los programas y presupuestos	61
Análisis del Subsistema Objetivos y Valores	61
Objetivos organizacionales	62
Objetivos grupales	63
Objetivos individuales	63
Análisis del Subsistema Técnico	64
Distribución de espacios físicos y equipo	65
Determinación de la situación vigente	65
Análisis de locales, funciones y requerimientos operativos	68
Desarrollo de la propuesta	68
Fundamentos para la distribución física de oficinas	68
Consideraciones respecto a comodidad y eficiencia	69
Optimización de espacios en base a ubicación de escritorios	70
Tecnología informática	71
Análisis del Subsistema Psicosocial	72
Identificación de grupos	72
Relaciones entre los grupos	73
Comunicación grupal	74
Desarrollo del grupo	74
Análisis de la función de recursos humanos	75
El proceso de la administración de recursos humanos	75
Auditoría de la función de recursos humanos	77
Etapas de la auditoría de recursos humanos	78
Instrumentos	79
Análisis del Subsistema Estructural	81
Diagnóstico de la estructura organizacional	82
División del trabajo	83
Departamentalización	83
Delegación de tareas	84
Tipos de organización funcional, lineal y staff	85
Principios de organización	86

Los organogramas administrativos	87
Procedimiento para el análisis de la estructura organizacional	88
Diagnóstico de los procedimientos administrativos	91
Inventario y selección de procedimientos	91
Descripción y descomposición del procedimiento	92
Análisis del procedimiento	94
Mejoramiento del procedimiento	96
Elaboración de la propuesta	98
Diagnóstico de los formularios	98
Análisis de formularios	99
Diseño de formularios	99
Normas de uso y llenado	100
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>ANÁLISIS DEL ENTORNO</b>	<b>103</b>
Análisis del Sistema Social	104
Crecimiento de la población y desarrollo económico	106
Variables e indicadores	106
Recomendaciones para la investigación con cuestionarios	107
Método para hacer proyecciones de crecimiento de la población	110
Análisis del Sistema Político	111
Identificación de actores o grupos en el entorno municipal	112
Análisis del Sistema Económico	116
Variables e indicadores	117
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>PRESENTACIÓN DE RESULTADOS</b>	<b>119</b>
Informe General	119
Informe Gerencial	123
Identificación de Programas de Mejora	123
Descripción de los programas de mejora	124
Análisis de los Costos-Beneficios	126
Costos estimados	126
Definición de beneficios	127
Análisis costo-beneficio	127
Presentación de Resultados	128
Conclusiones	129
Anexos	131
Bibliografía	163
Hemerografía	167

## INDICE DE CUADROS Y FIGURAS

<b>Cuadros</b>		<b>Página</b>
<b>Cuadro 1.1</b>	Comparación de dos metodologías de cambio: mejoramiento de sistemas y diseño de sistemas	4
<b>Cuadro 1.2</b>	Etapas para el diagnóstico administrativo de los municipios	18
<b>Cuadro 4.1</b>	Registros verificados en una auditoría a la función de recursos humanos	81
<b>Cuadro 5.1</b>	Identificación de actores que influyen en las decisiones municipales	113
<b>Cuadro 5.2</b>	Resumen de conflictos acontecidos en el municipio	113
<b>Cuadro 5.3</b>	Matriz para evaluar la reacción de los actores del entorno municipal	114
<b>Cuadro 5.4</b>	Matriz de resumen para evaluar la reacción de los actores del entorno municipal	115
<b>Figuras</b>		<b>Página</b>
<b>Figura 1.1</b>	La organización bajo el enfoque de sistemas	7
<b>Figura 1.2</b>	Modelo para el diagnóstico administrativo de los municipios	17
<b>Figura 2.1</b>	Propuesta de estructura de organización para municipios con características rurales	28
<b>Figura 2.2</b>	Propuesta de estructura de organización para municipios con características semiurbanas	29
<b>Figura 2.3</b>	Propuesta de estructura de organización para municipios con características urbanas	30
<b>Figura 2.4</b>	Propuesta de estructura de organización para municipios con características metropolitanas	31
<b>Figura 3.1</b>	Alcance de amenaza	46
<b>Figura 3.2</b>	Índice de motricidad y dependencia	50
<b>Figura 3.3</b>	Índice de motricidad y dependencia	50
<b>Figura 4.1</b>	Esquema general de la planeación, programación y presupuesto	56
<b>Figura 4.2</b>	Gráfico de distribución vigente de oficinas	66
<b>Figura 4.3</b>	Gráfico de distribución vigente de mobiliario y equipo	67
<b>Figura 4.4</b>	Ubicación de escritorios para el aprovechamiento de espacios en oficinas	70

<b>Figura 4.5</b>	<b>Ejemplo de organograma con errores en la aplicación de los principios de organización</b>	<b>88</b>
<b>Figura 5.1</b>	<b>Proceso para la investigación, con cuestionario como instrumento para la recolección de datos</b>	<b>109</b>

## **Agradecimientos**

*A mis padres y hermanos por su invaluable apoyo durante toda mi vida.*

*A Sol por sus valiosos comentarios y comprensión.*

*Al Ing. Ignacio Lizárraga por su disposición para realizar este trabajo a distancia.*

*A mis compañeros de generación por su apoyo durante la carrera.*

*A Rodolfo y Claudia por su cooperación sin la cual no hubiera podido concluir este trabajo.*

## Introducción

La base político-administrativa en México es el Municipio, él representa la unidad básica de administración y de solución de problemas de la población. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento continúa siendo el talón de Aquiles del país.

Revisando las estadísticas de población de las últimas décadas en México, observamos una tendencia creciente de la tasa de natalidad, la aparición de nuevas ciudades y como consecuencia el cambio en la composición de la población, pasando de ser mayoritariamente rural a urbana. Esto ha generado un incremento de las demandas de la ciudadanía por nuevos servicios públicos y al mismo tiempo mayores exigencias para las administraciones municipales. Desgraciadamente el panorama resulta adverso para los municipios, lo cual dificulta aún más la atención de estas demandas.

El motivo principal que dio origen a este trabajo radica en la experiencia profesional vivida, la cual hizo percatarme de la problemática administrativa en la que se encuentran sumergidos los municipios y la necesidad de que éstos cuenten con elementos propios que les permitan surgir como unidades administrativas autónomas. Existen experiencias previas de organismos públicos y privados, federales y estatales, para intentar ayudar a las administraciones municipales, pero todas estas han quedado como esfuerzos aislados diseñados bajo esquemas rígidos que no se adaptan a los requerimientos particulares de cada municipio. Por ello la presente metodología parte de la idea de que quienes mejor están en posibilidades de iniciar un proceso de cambio acorde a las necesidades específicas de su entorno son las mismas autoridades municipales.

El presente trabajo tiene la intención de proporcionar una herramienta administrativa a los municipios, sobre todo aquellos de rápido crecimiento, con el fin de identificar ineficiencias, desperdicios, duplicidad de funciones, necesidades de capacitación y adiestramiento del personal, etc. y diseñar los programas de acción tendientes a corregirlos. Todo esto considerando el entorno económico, político y social del municipio, ya que un proceso modernizador de la administración municipal no puede tener como único propósito el procurar la mejora de los productos y servicios generados sin considerar al mismo tiempo los requerimientos y prioridades de la población. En otras palabras, cualquier programa de modernización administrativa debe verse como un medio y no como un fin en sí mismo.

Para cumplir con este cometido, al igual que otras obras en la materia como las de Martínez Chávez<sup>1</sup> y, Luchesa y Podesta<sup>2</sup>, el enfoque empleado es sistémico, sistemático e integral en la medida de que analiza la organización en todas sus áreas y funciones, así como su contexto. De esta forma rechazamos cualquier visión parcial de los problemas y las explicaciones mecanicistas de las causas que los originan. Partimos de la idea de que las organizaciones son sistemas "abiertos", conformados por elementos que interactúan entre sí y los cuales le dan su estructura y conformación particular a cada una.

Aunque a veces se les utilice como sinónimos, cabe aclarar que por sistémico y sistemático entendemos conceptos diferentes. Sistémico significa la aplicación de la Teoría General de Sistemas a la Administración y la Teoría de las Organizaciones que, como se verá más adelante, incorporamos al Diagnóstico Administrativo. Sistemático es el seguimiento ordenado y lógico de ciertos pasos para llevar a cabo una acción. Asimismo decimos integral ya que la propuesta metodológica abarca a toda la organización, no solamente en sus aspectos estructurales sino incluso procedimentales. En este sentido coincidimos con Luchesa y Podesta<sup>3</sup> cuando dicen:

<sup>1</sup> Martínez Chávez, Víctor Manuel. *Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo. Un Enfoque de Sistemas* pp. 39-60.

<sup>2</sup> Luchesa, Héctor. *El Diagnóstico. Evaluación Sistemática de los Problemas de la Empresa* pp. 5-8.

<sup>3</sup> Luchesa, Héctor. *Et al Idem*, p. 8.

"Si se piensa que la empresa es un sistema y no un rompecabezas de funciones y procedimientos aislados, se tiene el mejor argumento para asegurar que el análisis debe ser integral."

Por otro lado también cabe aclarar ciertas coincidencias y diferencias con las obras anteriormente citadas. Dentro de las coincidencias ya se comentó que en lo general se comparte el mismo enfoque de sistemas. Las diferencias radican esencialmente en la amplitud de la propuesta metodológica. Luchessa y Podesta proporcionan los elementos técnicos para analizar los aspectos económico-financieros, organizacionales, flujo de información, productos y procesos productivos, administración general y financiera, la comercialización, el personal y las relaciones industriales, si bien el espectro de funciones consideradas es amplio deja de lado un aspecto tan importante hoy en día en cualquier organización como es el análisis de la "tecnología informática", es decir, los sistemas y equipo de cómputo empleados y grado de automatización de los procesos y procedimientos de trabajo, asimismo no profundizan en el aspecto teleológico (congruencia entre los objetivos y las metas). Martínez Chávez en su modelo de diagnóstico integral, sí incluye el aspecto teleológico e incorpora el análisis de otro subsistema el Jurídico, sin embargo tampoco involucra en el diagnóstico el papel de la informática y el entorno organizacional. También debe señalarse que en su obra solamente desarrolla las técnicas para el análisis de los subsistemas organizacional y funcional, dejando de lado el teleológico, jurídico y social-personal.

En esta tesis en cambio se desarrollan las técnicas para el análisis de todos los aspectos de la organización, representados por los Subsistemas y Sistemas contenidos en el modelo de organización empleado.

El modelo de organización bajo el enfoque de sistemas es una adaptación del presentado por Kast y Rosenzweig en su obra "Administración en las Organización". Los elementos que integran el modelo son los subsistemas: Administrativo, Objetivos y Valores, Técnico, Psicosocial y Estructural, y los sistemas Social, Económico, Jurídico y Político, que conforman el entorno de la administración municipal.

Al igual que cualquier organización, la causa de los problemas administrativos en los municipios lo encontramos en su crecimiento no planeado. Así como un pequeño taller que con el paso del tiempo se convierte en una fábrica de mediano o gran tamaño, pequeños municipios se hacen asentamientos urbanos de gran envergadura circunstancialmente por la construcción de una autopista, un puerto o por un programa de desarrollo turístico. En ambos casos la característica común es el crecimiento administrativo desordenado que por falta de previsión se convierte en un monstruo de mil cabezas. Cuantas veces no sucede que ante el incremento de tareas o funciones la respuesta inmediata es incrementar el personal y el número de áreas, sin buscar antes que nada la eficiencia (hacer más con menos) o cuestionarse la forma de hacer el trabajo. Por ello no es raro oír la expresión de que tal o cual oficina cada día está más "burocratizada". Sumado a lo anterior si alguna vez se trató de atacar los problemas seguramente los esfuerzos resultaron parciales por falta de una visión holística de la organización. Las consecuencias de actuar de este modo muchas veces resultan contradictorias por que se tiende a localizar las causas en donde no están o se excluyen actores fundamentales. Por ejemplo, el deficiente servicio de alumbrado podría atribuirse al Área de Servicios Públicos cuando en realidad puede ser un problema de suministro de recursos por parte del Área de Contabilidad.

El enfoque de sistemas utilizado en la presente metodología diagnóstica pretende salvar estos inconvenientes que en otro caso resultaría parcial. La visión sistémica permite abordar los problemas particulares desde una perspectiva integral, analizando las causas e implicaciones tanto internas como externas a la organización.

Uno de los problemas que aquejan a los municipios es la falta de continuidad de las acciones. Como sabemos, los periodos de gobierno no son suficientes para concretar un programa que corrija los problemas administrativos detectados. Conscientes de esta necesidad el diagnóstico permite identificar los problemas prioritarios para limitar el estudio sólo a estos aspectos.

La primera y la segunda etapa consisten en el establecimiento de las condiciones previas y la determinación de los procesos prioritarios al municipio. A partir de esta información las autoridades municipales, dependiendo de los recursos disponibles, podrán determinar los alcances del estudio.

Este documento se encuentra dividido en seis capítulos. El primero contiene el marco teórico-metodológico que da sustento al diagnóstico. En él se explica brevemente la Teoría General de Sistemas aplicada a la Administración, los principales conceptos utilizados, el modelo de organización bajo el enfoque de sistemas, los criterios metodológicos a seguir, el modelo para el diagnóstico, el método y las etapas del estudio.

El segundo capítulo hace una descripción de la estructura político-administrativa del municipio en México, señalando sus principales funciones y atribuciones, proponiendo una tipología de la estructura administrativa de los municipios dependiendo de sus características económicas y sociales y, un pequeño análisis de la problemática fiscal que enfrentan en su relación con los estados y la federación.

El tercer capítulo, denominado Pre-Diagnóstico, conforme a las etapas del estudio, consiste en un acercamiento a las condiciones económicas, políticas y sociales del municipio y en la organización de un taller de trabajo con los funcionarios municipales para definir el alcance del estudio. Aquí se parte de la idea de que quien mejor conoce la problemática municipal son sus propias autoridades, por lo cual su participación e involucramiento resultan fundamentales para el resto del diagnóstico.

El cuarto capítulo es probablemente la parte más importante del estudio, ya que describe las técnicas administrativas a aplicar para el estudio y análisis de los Subsistemas de la Administración Municipal. Se encuentra dividido por subsistemas y presentado en el orden en que debe desarrollarse el estudio para asegurar la calidad de la información. Asimismo se señalan los cruces de información de los respectivos subsistemas para ampliar y mejorar el análisis de los mismos.

El quinto capítulo está orientado al estudio y análisis del entorno municipal, representado por los Sistemas Social, Político y Económico. En este se pretende hacer las predicciones sobre crecimiento y composición de la población para determinar las demandas futuras de servicios públicos, prever la reacción de los actores políticos frente a los programas de mejora derivados del diagnóstico y hacer una caracterización económica del municipio.

El sexto y último capítulo consiste en las recomendaciones para la elaboración de los informes general y gerencial, así como para identificar los programas de mejora derivados del estudio y el cálculo de los costos y beneficios de cada uno de ellos.

Finalmente sólo cabe agregar mis esperanzas de que este trabajo aporte un poco para el gran esfuerzo requiriendo en busca del fortalecimiento y engrandecimiento de los municipios en México.

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO - METODOLÓGICO

*Los hechos u observaciones empíricamente observables jamás hubieran producido la ciencia moderna si se les hubiera reunido al azar. Sin algún sistema, sin algunos principios ordenadores, o dicho en una sola palabra, sin teoría, la ciencia no podría producir nada. Y sin esta predicción no habría dominio sobre el mundo material.*

*Goode y Hall*

#### Teoría General de Sistemas

Para Milton Keynes sistema es, "una unión de partes o componentes, conectados en una forma organizada. Las partes se afectan por estar en el sistema y se cambian si lo dejan [La] unión" de partes hace algo (es decir, ésta muestra conducta dinámica como opuesto a permanecer inerte)."<sup>1</sup>

Fremont Kast y James E. Rosenweig lo definen como "un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineados por límites identificables de su suprasistema ambiente".<sup>2</sup>

El concepto de sistema en realidad no es nuevo. Desde tiempo atrás en campos como la medicina y la astronomía ya se hablaba de sistema respiratorio, digestivo, circulatorio, así como de sistemas planetarios, galácticos, etc. Actualmente no es raro mencionar esta palabra cuando hablamos del sistema de transporte, sistema monetario, sistema económico, etc.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el campo de las ciencias exactas y sociales simultáneamente surgió una tendencia contraria a la tradicional forma de ver los fenómenos biológicos, del comportamiento y sociales. Hasta entonces la explicación y forma de estudiarlos se basaban en una visión clásica de la ciencia, es decir, a través de modelos de dos variables, o de unas pocas variables cuando mucho. La ciencia como empresa nomotética, dice Bertalanffy, "es decir, que trata de establecer un sistema de leyes explicativo y predictivo- coincidió prácticamente con la física teórica".<sup>3</sup> De esta forma la realidad física se tomó como paradigma para el resto de las ciencias. Así mismo tal parecía que el propósito de la ciencia era analítica, como se dijo anteriormente, dividiendo la realidad en unidades cada vez menores y el aislamiento de líneas causales separadas. Sin embargo ésta visión resultó deficiente para abordar problemas esenciales de las ciencias biológicas, del comportamiento y sociales. Así un grupo de teóricos fue creando una teoría en la cual pudieran darse cabida a estos y otros problemas a la cual llamaron Teoría General de Sistemas (T.G.S.).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> The Open University. *Systems Performance and Systems Failure*. Milton, Keynes pp. 8-11. Citado por Gigch, John P. van, en. *Teoría General de Sistemas*, p. 17.

<sup>2</sup> Kast, Fremont, *et al.* *Administración en las Organizaciones* p. 108.

<sup>3</sup> Bertalanffy, Ludwig von. *Teoría General de los Sistemas* p. 95.

<sup>4</sup> Ludwig von Bertalanffy es considerado padre de la Teoría General de Sistemas, aunque no hay consenso respecto a la fecha en la cual surgió ésta, ya desde 1937 Bertalanffy durante el seminario filosófico de Charles Morris en la Universidad de Chicago, expuso por primera vez su idea de crear una "teoría general de los sistemas".

## Capítulo I

---

Su principal propósito no fue poner en boca de todos la palabra sistema, sino crear una teoría a través de la cual se pudieran analizar todos los tipos de sistemas, "sea cual fuere la naturaleza de sus elementos componentes y las relaciones reinantes entre ellos".<sup>5</sup>

En las ciencias sociales y del comportamiento particularmente ha tenido un importante impacto. En la sociología Talcott Parsons fue pionero en la adopción del punto de vista de sistemas. En la psicología esta influencia se manifestó en la escuela de la gestalt, Kurt Lewin y Harry Stack Sullivan son sólo un ejemplo de esta escuela. La economía moderna se aleja cada vez más de los modelos estáticos, y avanza hacia consideraciones de equilibrio dinámico adecuadas para los sistemas abiertos.

Bajo este enfoque el punto de vista holístico es fundamental. Como se mencionó anteriormente, tradicionalmente los subsistemas se han estudiado separadamente, para después reunir la información en un todo. El enfoque de sistemas dice que esto no es posible, ya que el punto de partida debe ser con el sistema total.<sup>6</sup>

Una de las contribuciones más importantes aportadas por estos teóricos fue el cambiar el enfoque analítico de la ciencia por uno sintético, el cual permitió romper las barreras tradicionales entre un campo del conocimiento y otro. Por ello no es casual el surgimiento de la investigación de operaciones y los equipos interdisciplinarios al mismo tiempo que la T G S. Con esto no queremos decir que los métodos analíticos sean malos, sino que todos los campos del conocimiento deben pasar alternativamente por periodos de análisis y síntesis.

Asimismo, el pensar que las organizaciones, la sociedad y otros fenómenos no se pueden explicar sino sólo como sistemas abiertos (y no cerrados como en la física) permitió revolucionar su estudio. Ludwig von Bertalanffy dice que "todo organismo viviente es ante todo un sistema abierto".<sup>7</sup> Durante su periodo de vida nunca alcanza el estado de equilibrio, sino un estado llamado uniforme (*steady*) distinto de aquél. Resulta obvio que serán inaplicables las formulaciones habituales de la física si pretendemos estudiar así estos sistemas.

### Componentes y Características de los Sistemas

Cualquier sistema está compuesto de subsistemas, un proceso de conversión, entradas o recursos, salidas o resultados, el medio y, su propósito y función.

De estos componentes conviene detenernos en algunos que consideramos fundamentales por sus implicaciones. El primero de ellos es el relativo a los subsistemas, los cuales son definidos como los **elementos** del sistema. La integración de los subsistemas en un sólo cuerpo es lo que se conoce como el *Sistema Total*. Al considerarse a los subsistemas de esta forma pierden su individualidad y sólo se puede entender su comportamiento a través del sistema total. Aquí se excluyen todos aquellos elementos (subsistemas) no directamente involucrados en el mismo, a los cuales se les denomina como el *medio*. Cuando consideramos al Sistema Total en relación con otros sistemas estamos hablando del *Sistema Global*.

El concepto de medio, arriba citado, tiene que ver con los *límites del sistema* cuando hablamos de sistemas abiertos. El límite determina que elementos se consideran dentro, así como también fija el ámbito de las actividades del sistema. En los sistemas físicos y mecánicos es fácilmente identificable hasta dónde llegan éstos, pero en los sistemas sociales no es tarea sencilla, ya que éste se encuentra determinado primordialmente por sus funciones y actividades. Con el fin de no perder el punto de vista integrador del enfoque de sistemas es conveniente "empujar" los límites más allá del sistema total hasta alcanzar el sistema global.

---

<sup>5</sup> Bertalanffy, Ludwig von. *Op. Cit.* p. 37

<sup>6</sup> Kast, Fremont. *et al Op. Cit.* p. 110

<sup>7</sup> Bertalanffy, Ludwig von. *Op. Cit.* p. 39.

Las características de los sistemas relevantes para nuestros propósitos, identificadas por la T.G.S., son la equifinalidad y la entropía.

La primera de ellas dice que en los sistemas cerrados el estado final está determinado por las condiciones iniciales. Si se alteran las condiciones iniciales o el proceso el resultado cambiará, como por ejemplo cuando experimentamos el crecimiento de una planta bajo diferentes condiciones de alimentación. En cambio, en los sistemas abiertos se puede obtener el mismo resultado final a partir de distintos estados iniciales, debido a las interacciones con el medio. En el campo de las ciencias sociales esto tiene una importancia significativa, ya que nos dice que la sociedad puede alcanzar sus objetivos a través de diversos principios y con distintas actividades internas, de tal forma que los sistemas, sociales no están limitados por las simples relaciones de causa y efecto de los sistemas cerrados.<sup>14</sup>

La segunda característica, entropía, es un concepto retomado de la termodinámica, el cual mide el grado de desorden en un sistema. En la T.G.S. se refiere a la cantidad de variedad en un sistema, donde la variedad puede interpretarse como incertidumbre que prevalece en una situación de elección con muchas alternativas distinguibles. Los sistemas abiertos tienen una tendencia a alcanzar estados de mayor diferenciación y un nivel más elevado de organización. En cambio los sistemas cerrados, sujetos a las leyes de la física, se dirigen hacia la entropía y la desorganización.

En las actuales organizaciones se observa esto a través de una mayor diferenciación y especialización de sus subsistemas (departamentos).

#### Mejoramiento de Sistemas y Diseño de Sistemas<sup>15</sup>

John P. van Gigch diferencia dos aspectos del papel del enfoque de sistemas y de quienes se encargan de administrarlos. Podemos asumir una actitud encaminada a hacer que el sistema o sistemas operen de acuerdo a las expectativas, en tal caso nos referimos al Mejoramiento del Sistema, o bien, podemos cuestionar los fundamentos en los cuales se ha estructurado, es decir, hacer un Diseño del Sistema.

Como puede apreciarse existen diferencias profundas entre ambas posturas. El mejoramiento de sistemas se dirige a encontrar las causas de las desviaciones con respecto a los estándares o a investigar la manera de hacer más productivo al sistema. El diseño no se cuestiona. Los problemas a resolver son:

- \* 1 - El sistema no satisface los objetivos establecidos
- 2 - El sistema no proporciona los resultados predichos
- 3 - El sistema no opera como se planeó inicialmente<sup>16</sup>

Como metodología de cambio el mejoramiento de sistemas se caracteriza por definir el problema, definir las condiciones o conductas actuales, compararlas con los resultados esperados e hipotetizar sobre las razones de las desviaciones, siempre dentro de los límites de los subsistemas componentes.

El mejoramiento de sistemas se orienta a problemas de operación y se considera que las desviaciones son causadas por defectos del contenido y asignable a causas específicas. Las conclusiones son elaboradas mediante un proceso de deducción y el problema mayor se descompone en subproblemas mediante un proceso de reducción. Sería como concluir que la baja productividad de un departamento se debe a la falta de interés de los trabajadores, sin considerar también el sistema de remuneraciones, las condiciones de trabajo, la comunicación y liderazgo.

<sup>14</sup> Para mayor información sobre los conceptos de equifinalidad y entropía véase Kast, Tremouzi *op. cit.* pp. 111-113, Bertalanffy, Ludwig von *Op. Cit.* pp. 40-45, Gigch, John P. *van Op. Cit.* pp. 53-54.

<sup>15</sup> Gigch, John P. *van Op. Cit.* pp. 17-19, 26, 35 y 46.

<sup>16</sup> Gigch, John P. *van Op. Cit.* p. 18.

## Capítulo I

El diseño de sistemas es un proceso creativo que demanda una apariencia y enfoque totalmente nuevos, a fin de producir soluciones innovadoras con la inmensa capacidad de curar las "enfermedades" de la actualidad. Como una metodología de cambio el diseño de sistemas se caracteriza por definir el problema y los objetivos del sistema en el contexto del sistema global, es decir, en relación con los sistemas mayores con los cuales tiene relación. El diseño actual debe evaluarse en términos de costo de oportunidad o del grado de divergencia con respecto del diseño óptimo<sup>11</sup>. Este diseño no debe pretender mejorar el actual, involucrar la planeación, evaluación e implantación de nuevas alternativas que ofrezcan opciones innovadoras y creativas para el sistema total.

Al contrario del mejoramiento de sistemas, el diseño implica aplicar procesos de pensamiento como la inducción y síntesis.

Todas las personas que tienen un cargo de responsabilidad, público o privado, dentro de una organización se ven sujetos a las presiones de personas y grupos para decidir sobre los cursos de acción a seguir en la solución satisfactoria de sus problemas. Estos solicitan que sean considerados sus intereses y opiniones en el diseño final, por pequeños que sean. Debido a que un cambio en el sistema puede afectar a otros, los autores de decisiones deben tomar en cuenta los efectos de sus acciones. El enfoque de sistemas es una metodología que permite a los tomadores de decisiones considerar todas las ramificaciones de sus decisiones una vez diseñadas.

### COMPARACION DE DOS METODOLOGIAS DE CAMBIO: MEJORAMIENTO DE SISTEMAS Y DISEÑO DE SISTEMAS<sup>12</sup>

Cuadro 1.1

	Mejoramiento de Sistemas	Diseño de Sistemas
Condiciones del sistema	El diseño se implanta	Se cuestiona el diseño
Intereses	Sustancia Contenido Causas	Estructura y proceso Método Propósito y función
Paradigma	Análisis de sistemas y subsistemas componentes (el método analítico o paradigma de la ciencia)	Diseño del sistema global (el enfoque o paradigma de sistemas)
Proceso de Racionamiento	Deducción y reducción	Inducción y síntesis
Salida	Mejoramiento del sistema existente	Optimización del sistema global
Método	Determinación de causas de desviaciones entre operación intendida y real (costos directos)	Determinación de la diferencia entre el diseño real y el diseño óptimo (costos de oportunidad)
Énfasis	Explicación de desviaciones del pasado	Predicción de resultados futuros
Perspectiva	Introspectiva del sistema hacia el interior	Extrospectiva del sistema hacia el exterior
Papel del planificador	Seguidor satisfacer las tendencias remanentes	Líder influir sobre las tendencias y modificarlas

<sup>11</sup> Cabe aclarar que el concepto de lo óptimo no es lo mismo en los sistemas cerrados y abiertos. En los sistemas abiertos confluyen elementos incontables del medio que impiden alcanzar el resultado esperado. Por ello el rendimiento óptimo será aquel que tiene en cuenta estos factores (externos e internos).

<sup>12</sup> Gilch, John P. van *Op Cit* p. 25

## El Enfoque de Sistemas y la Administración Municipal

En sus inicios la Teoría General de la Administración, implícitamente consideraba a la organización cerrada, desde los problemas de eficiencia y productividad abordados por la Administración Científica, hasta pasar por los primeros estudios sobre las organización como un todo por Max Weber y Henri Fayol. Poco a poco se vio la necesidad de estudiar a la organización desde una perspectiva más amplia. Autores como Chester Barnard, Herbert Simon, Churchman, Philip Selznick y otros que Isabelberto Chiavenato llama "estructuralistas", consideraron que las organizaciones son entidades abiertas, es decir, reciben e intercambian información, recursos, bienes, etc. con su medio. Asimismo reconocen que las personas no trabajan sólo por razones económicas, sino que también influyen en su comportamiento factores sociales y psicológicos.<sup>13</sup>

Ludwig von Bertalanffy es todavía más concluyente, al respecto señala

" el único modo significativo de estudiar la organización es estudiarla como sistema, y el análisis de sistemas trata de la organización como sistema de variables mutuamente dependientes", de ahí que "la moderna teoría de la organización conduce casi inevitablemente a una discusión de la teoría general de sistemas".<sup>14</sup>

Actualmente las teorías de la organización coinciden en que la mejor forma de estudiar a las organizaciones es considerándolas como sistemas abiertos. La teoría de sistemas encaja perfectamente en esta visión.

El enfoque de sistemas para el estudio de la administración municipal tiene implicaciones importantes al estudiar su comportamiento. Por un lado se parte de la idea de que éstas no son un sistema mecánico en el cual puedan cambiarse sus elementos, como piezas de una máquina, sin que se produzcan cambios en el funcionamiento de las demás. Por otro lado, cada elemento (subsistema) no pierde su identidad pero para entender su comportamiento y funciones se requiere conocer cuáles son las propiedades del ente del cual dicho elemento forma parte, considerando que sus características cambian en función de las relaciones recíprocas dentro del sistema.<sup>15</sup>

Si bien se habla de la organización como sistema abierto, cabe aclarar que la idea de sistema abierto o cerrado es relativo. Todos los sistemas son "cerrados" en cierta medida ante las fuerzas externas. Los mismos límites del sistemas proporcionan una protección en contra de algunos factores del ambiente que lo puedan afectar; en otras palabras, se tienen entradas selectivas.

Una vez que se parte de considerar a la administración municipal como un sistema abierto es necesario entonces reconocer la influencia del contexto en su comportamiento.<sup>16</sup> Las normas y procedimientos, por ejemplo, que cada una adopta se encuentran determinados por las características del municipio en el cual se encuentra inmerso, ya sea este rural, urbano o metropolitano.

Cuando las variables que caracterizan a los diferentes segmentos de la realidad no son homogéneos, internamente la estructura organizativa tiende a ordenarse de acuerdo a estas diferencias. Este comportamiento se manifiesta a través de reglas y procedimientos diferenciados (como se explicó anteriormente) y, la especialización y división del trabajo. Derivado de esta característica encontramos que los municipios rurales o urbanos en la estructura formal (organigrama), no se estructuran de forma similar, a pesar de clasificarse en una misma tipología. Por ejemplo, los municipios rurales del norte del país son diferentes a los del sur. Factores políticos y sociales determinan la forma de organizarse de las administraciones municipales. Sin dejar de ser

<sup>13</sup> Véase Chiavenato, Isabelberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*, pp. 354-399. East, Fremont et al. *Op. Cit.* pp. 114-116.

<sup>14</sup> Bertalanffy, Ludwig von. *Op. Cit.* p. 7.

<sup>15</sup> Etkin, Jorge. *Sistemas y Estructuras de Organización*, p. 17.

<sup>16</sup> Al respecto consúltese a Etkin, Jorge. *Idem* pp. 270-12.

## Capítulo I

menos importante, el estilo de dirección del presidente municipal que influye sobre la estructura formal e informal.<sup>17</sup>

Sin embargo esta reacción "natural" no siempre resulta conveniente. El tratar de mantener la integración y coordinación de actividades se complica, ya que los canales de comunicación jerárquica resultarán insuficientes. Por ello será necesario la creación de grupos y equipos de trabajo que permitan superar las insuficiencias derivadas de los esquemas tradicionales de la división del trabajo. Otro problema de esta actitud "reactiva" de la organización deriva de lo efímero que resulta pretender adaptarnos a los diferentes cambios externos e internos cada vez que éstos se suceden. Las organizaciones, y las personas que forman parte de ellas, invierten demasiados recursos y tiempo con cada cambio organizacional.<sup>18</sup> En algunas de ellas se dice que lo único permanente es el cambio. Si bien es cierto que las normas en nuestros días es la creciente velocidad de cambio, no se puede vivir en un estado permanente de cambio.

El análisis del medio con relación a la organización no debe limitarse a una simple descripción de los factores que influyen en su comportamiento. Se requiere integrar información acerca del futuro. Es decir, adoptar una actitud "proactiva", adelantarse al cambio o provocar un cambio deseado a través de adecuados mecanismos de predicción para conocer las tendencias y las leyes que orientan el comportamiento de dichas variables.

Ya que la organización funciona a través de relaciones recíprocas con el ambiente, debe preguntarse cuáles recursos que requiere el medio puede controlar. La posibilidad de alcanzar las metas fijadas dependerá en buena medida del grado de control sobre las variables del contexto (políticas, sociales, culturales, jurídicas y económicas).

De esta manera, si la administración municipal desea adecuar sus comportamientos técnicos a los segmentos de la realidad con los cuales se relaciona, no solamente debe contar con datos sobre los recursos y procedimientos internos, sino también allegarse de información relativa a la evolución de los acontecimientos externos que puedan influir en sus actividades.

El análisis de las relaciones con el medio requerirá algo más que un simple marco histórico, en los sistemas abiertos es necesario incorporar información acerca del futuro (proyecciones y predicciones).

La administración municipal establece su contacto directo más evidente con el medio a través de los productos y servicios que ésta genera y que la población demanda, así como por ciertas personas y entidades cuyas decisiones afectan directamente a la organización.

Esta idea no debe interpretarse como la tradicional forma de ver a la gestión municipal, en la cual la administración recibe demandas, las procesa en una caja negra y produce bienes y servicios. Desde esta perspectiva la administración municipal se convierte en el centro de todo el sistema, alrededor del cual giran la sociedad, la economía, etc. Actualmente la sociedad es más dinámica, activa y determinante, tanto así que el centro del sistema es la misma sociedad, y la administración municipal junto con los otros sistemas giran alrededor de ella. Esto implica que la administración tienda a descentralizarse y la sociedad participe activamente en el procesamiento de las demandas y en la generación de productos.

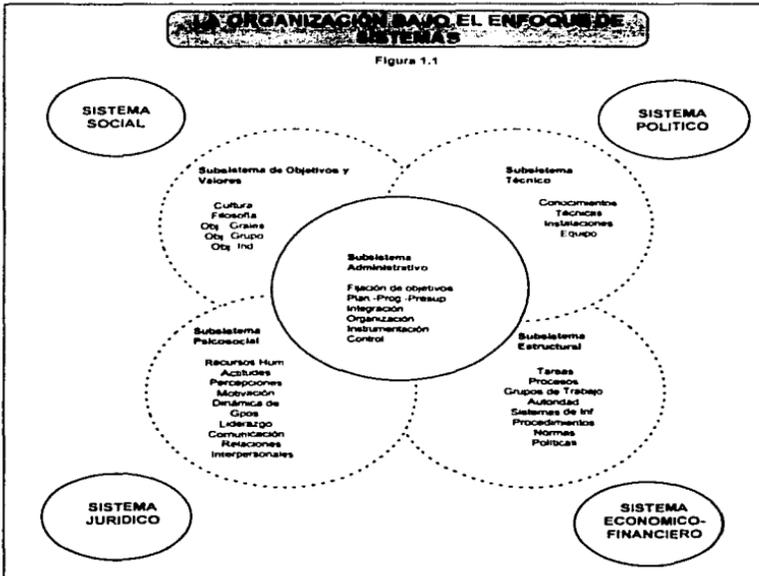
La administración municipal es impulsora de proyectos más que una institución administradora de demandas.

<sup>17</sup> Véase Mejía Lira, José. *Metodologías Administrativas de los Municipios Mexicanos* CIDE (Documento de Trabajo 10, Administración Pública).

<sup>18</sup> En la Administración Pública Municipal particularmente la falta de continuidad se hace más crítica y a que cada tres años el gobierno municipal debe ser renovado, aunado a la falta de programas de profesionalización de mandos medios y personal operativo. De esta forma, los mandos directivos generalmente carecen de la experiencia profesional o técnica para desarrollar eficientemente las responsabilidades inherentes a su cargo.

**Modelo Integral de la Organización para el Diagnóstico Administrativo de los Municipios**

La administración municipal no es simplemente un sistema técnico o social. Más bien es la integración y estructuración de actividades humanas en torno de varias tecnologías.



## Capítulo I

En este sentido la administración municipal se encuentra integrada por varios subsistemas<sup>19</sup>, a saber

- a) Subsistema de objetivos y valores
- b) Subsistema técnico
- c) Subsistema psicosocial
- d) Subsistema estructural
- e) Subsistema administrativo

El subsistema de objetivos y valores (teleológico para Carrillo Castro), es uno de los más importantes para cualquier organización. Es aquel que le da sentido, razón de ser y orientación a las acciones. Se encuentra determinado por la función que cumple la administración municipal dentro del sistema mayor al cual pertenece. En nuestro caso el municipio forma parte del sistema político-administrativo federal, es decir, en una escala de responsabilidades el municipio representa la unidad básica de administración de servicios públicos y atención de demandas ciudadanas.

Los valores son retomados en su mayoría del medio sociocultural que rodea a la administración municipal. Este subsistema se encuentra relacionado, sobre todo con el subsistema estructural.

El subsistema técnico está compuesto por el conjunto de conocimientos del personal para desarrollar sus actividades, incluyendo las técnicas utilizadas, las instalaciones y equipo empleado. La tecnología también será considerada, sobre todo en aquellas áreas donde el uso de tecnología de vanguardia determina mayores niveles de eficiencia, como es el caso de actividades factibles de sistematizar y automatizar. Tales como las áreas de recaudación, control de inventarios, fiscalización y catastro.

Este subsistema se encuentra estrechamente relacionado con los subsistemas estructural y psicosocial.

El subsistema psicosocial está integrado por el comportamiento individual y grupal de las personas que trabajan en la administración municipal. Al hablar de comportamiento también se hace referencia a la motivación, liderazgo, actitudes y expectativas de los individuos. En otras palabras el clima organizacional. Asimismo se incluyen los procesos de reclutamiento, selección, contratación, remuneraciones, compensaciones, estímulos y sanciones, capacitación, promoción y desarrollo de personal.

El subsistema estructural se refiere a las relaciones formales y división interna del trabajo. En este se encuentran definidas las líneas de autoridad, responsabilidades y posición de cada puesto en la organización. Asimismo se refiere a la forma en que se ejecutan las actividades, es decir, los procesos y procedimientos administrativos. Esta información la encontramos formalizada en los manuales de organización, descripciones de puestos, políticas, reglas, normas y procedimientos.

El subsistema administrativo se encuentra al centro del modelo, ya que abarca a toda la organización al relacionarla con su medio ambiente, fijar los objetivos, establecer los planes generales, diseñar la estructura y establecer procesos de control. Cuando nos referimos a los objetivos y planes es necesario recordar que éstos no se pueden determinar sin considerar las instancias superiores de gobierno. Esto queda de manifiesto a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde se establece que las acciones de las entidades federativas y los municipios deberán enmarcarse en las grandes líneas establecidas por la federación.

Si bien tiene relación con el resto de los subsistemas, ésta es más fuerte con los subsistemas de **Objetivos y Valores, y Estructural**.

<sup>19</sup> El modelo integral de la organización bajo el enfoque de sistemas básicamente es retomado de Kurt Lewin y James E. Rosenzweig (Op. Cit. pp. 119-121). Con algunas variaciones en esencia es similar al presentado por Victor Maturone Chavez en su libro, Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo, que a su vez es adaptado del modelo de organización elaborado por Alejandro Carrillo Castro.

El orden en que se presentan los subsistemas de ninguna manera debe interpretarse como una jerarquización. Igualmente, el subsistema administrativo al ubicarse al centro del modelo no significa que sea el más importante. Cabe recordar que como todo sistema, éste no se explica sino a través de la interacción de sus elementos.

Para completar el modelo es necesario considerar dentro del medio a los sistemas político, jurídico, social y económico, con quienes la administración municipal mantiene intercambios.

El sistema político está compuesto por las interacciones que la administración municipal sostiene con el conjunto de grupos, asociaciones, partidos políticos, caciques, sindicatos, etc. que tratan de influir en sus decisiones, con el fin de satisfacer sus demandas o cuidar los intereses que representan.

El sistema jurídico son las disposiciones legales que norman el comportamiento de la municipalidad en todos los sentidos (civil, penal, administrativo y judicial); el cual delimita el marco de actuación de las autoridades y funcionarios municipales.

El sistema social está integrado básicamente por la población, no en un sentido pasivo, sino como actor demandante ante la autoridad de la satisfacción de sus necesidades primarias (alimento, salud, educación, agua, electricidad, alcantarillado y seguridad) y secundarias (esparcimiento, deporte, cultura y recreación).

Finalmente, el sistema económico está representado por las relaciones entre los individuos para la producción de bienes y servicio, y satisfacción de sus necesidades o intercambio. En la concepción moderna del municipio, la administración municipal es un promotor del desarrollo económico por lo que, en cierto sentido, forma parte de este sistema.

El aspecto financiero se relaciona con los ingresos y egresos del municipio, es decir, las fuentes de donde la administración municipal obtiene los recursos para operar (impuestos, derechos aprovechamientos, productos, participaciones, deuda pública, etc.) y el destino de dichos recursos (gastos administrativos, servicios públicos, adquisiciones, cultura, amortización de deuda e intereses, etc.).

### **El Diagnóstico Administrativo**

Etimológicamente la palabra diagnóstico se compone de las palabras día (a través) y gnosis (conocer), es decir "conocer a través o por medio de".<sup>20</sup> En la medicina es más común hablar de diagnóstico como la acción del médico para relacionar los síntomas y las posibles enfermedades con el fin de recomendar el tratamiento adecuado. En el campo de la administración el sentido del diagnóstico es similar al de la medicina, se trata de realizar un estudio sistemático sobre la situación o estado de la organización en un momento en el tiempo para determinar las causas de los desordenes o desviaciones del comportamiento óptimo, valorarlas y proponer las medidas administrativas correctivas.

El diagnóstico administrativo se puede definir como "el proceso de acercamiento gradual al conocimiento analítico de un hecho o problema administrativo que permite destacar los elementos más significativos de una alteración en el desarrollo de las actividades de una institución".<sup>21</sup>

En la forma de abordar a la organización para realizar el estudio coincidimos con Martínez Chávez al proponer que el diagnóstico se realice en dos etapas de aproximación, la primera a través del

<sup>20</sup> Martínez Chávez, Víctor M. *Op. Cit.* p. 20.

<sup>21</sup> Coordinación General de Estudios Administrativos. *Glosario de Términos Administrativos*. p. 70. Citado por Martínez Chávez, Víctor M. *Op. Cit.* p. 20.

acercamiento documental, entrevistas con funcionarios y el taller de trabajo, y la segunda, resultado del estudio sistemático de la organización.

El reto al que se enfrenta quien realiza un diagnóstico administrativo consiste no solamente en buscar las verdaderas causas de los problemas que aquejan a la organización sino en realizar el estudio de la manera más eficiente posible con el fin de reducir los costos de la investigación y los posibles errores de un mal diagnóstico.<sup>22</sup> Pensemos en el caso de un médico que al diagnosticar mal una enfermedad no solamente le significará una merma económica al paciente por la compra de medicinas o tratamientos infructuosos sino también la merma de su estado de salud. Asimismo la persona o equipo de diagnosticadores administrativos tiene frente a sí una gran responsabilidad.

En cualquier caso, ya sean empresas públicas o privadas, se trata de realizar un análisis sistemático e integral de los problemas, los factores que influyen en los resultados y las posibles soluciones. En este análisis de las posibles causas no se debe abandonar el punto de vista holístico inherente al enfoque de sistemas. La organización, como todas las creaciones del hombre, tiene una estructura y funcionamiento complejo, al estudiar los acontecimientos que ahí suceden difícilmente encontraremos relaciones lineales de causa-efecto. En la práctica sería más común encontrar relaciones complejas. Por ello metodológicamente es mejor encontrar primero los factores que interactúan para después postular la forma de su relación.

Dentro del contexto de la toma de decisiones, los funcionarios municipales disponen de varios modelos, entre ellos están los de diagnóstico, los cuales describen procedimientos de investigación sistemática en los casos de funcionamiento defectuoso de la organización. En esencia esta concepción del diagnóstico no difiere de las expuestas anteriormente y lo único que hace es complementarlas con el punto de vista del administrador o agente tomador de decisiones.

Desde la perspectiva del proceso de planeación, el diagnóstico toma un papel fundamental en la diagnosis administrativa al proporcionar los elementos pautas y orientaciones generales que incluyen los puntos principales de la estrategia y los objetivos. "Hablar de planeación implica la fijación de objetivos que persigue la empresa, sin embargo, antes de determinar esos objetivos es imprescindible conocer el medio ambiente en donde opera la empresa, así como la influencia o trayectoria futura que este medio pudiera seguir."<sup>23</sup> De esta forma el conocimiento exacto de lo que sucede al interior y exterior de la organización toma mayor relevancia que la simple indagación de sus problemas. Asimismo el diagnóstico administrativo se relaciona con otra etapa del proceso de planeación, nos referimos al pronóstico. Al planear la administración municipal debe prever las consecuencias de sus decisiones presentes, el diagnóstico debe considerar la revisión histórica de la organización, así como describir las causas que llevaron a su situación presente y concluir con la formulación de una propuesta interpretativa o modelo analítico de la realidad y tendencias de la organización a corto y mediano plazo.<sup>24</sup>

Como proceso de cambio el diagnóstico administrativo debe constituirse en una actividad constante y permanente de la administración municipal que permita evaluar y retroalimentar los resultados de las acciones y programas propuestos inicialmente. El medio externo y las condiciones internas se encuentran en una dinámica que hace que las decisiones presentes no sean las más adecuadas en el futuro. Cambios en la legislación, la política económica, las relaciones con la sociedad, la tecnología, las relaciones laborales, etc. condicionan el marco de las decisiones. Una medida para contrarrestar los efectos negativos del entorno una vez concluido el diagnóstico, consiste en interrelacionar el programa de mejoramiento con otros programas como los de calidad. En su filosofía, cualquier proyecto de calidad debe involucrar la activa participación de los miembros de la organización. Igualmente el diagnóstico requiere la intervención de los actores involucrados, ya que al hacer suyo el proyecto permite en el futuro hacer del diagnóstico una actividad cotidiana que no dependa de la asesoría de expertos o la decisión de la alta dirección para llevarse a cabo. Así, la

<sup>22</sup> Cúch, John P. Van. *Tercera General de Sistemas*, p. 355.

<sup>23</sup> Gómez Ceja, Guillermo. *Planeación y Organización de Empresas*, p. 11.

<sup>24</sup> Martínez Chávez, Víctor M. *Op. Cit.* p. 21.

revisión constante de las condiciones en las cuales se llevó a cabo el estudio aseguran el éxito de las medidas implementadas

### El Diagnóstico Administrativo y el Rompimiento de Paradigmas

El enfoque de sistemas utilizado para elaborar la presente metodología permite romper con viejas costumbres, mitos y hábitos que podemos denominar genéricamente como paradigmas. En sí mismos los paradigmas no son malos, los son cuando éstos se convierten en obstáculos a la creatividad o iniciativa de las personas. La Teoría General de Sistemas en sí misma se ha convertido en un paradigma que rompió con uno anterior, con ello queremos enfatizar la importancia de no aferrarnos a una visión.

Los propósitos del diagnóstico administrativo, además de los ya enunciados, debe examinarse al rediseño de sistemas. Por rediseño<sup>25</sup> no deberemos entender solamente como la mera búsqueda de la eficiencia de los procesos de trabajo encontrando la causa de los males en su interior, sino cuestionando la función, propósito, estructura y procesos del sistema. En este sentido coincidimos en los fines que debe alcanzar el diagnóstico con las recientes propuestas de reingeniería para las empresas propuesta por varios autores. La única forma de proponer cambios significativos o soluciones a los problemas de la operación es a través de un enfoque crítico. Por ello conviene que en el equipo de trabajo intervenga personal externo a la organización, quien no se encontrará contaminado con los mismos paradigmas o en cuyo caso tendrá una visión más objetiva que el resto de los miembros. Cabe recordar que esta objetividad es relativa puesto que existen diversos paradigmas comunes a las organizaciones y las personas. Morris y Brandon nos dan una lista de los supuestos y actitudes que en las organizaciones se han erigido como los componentes más importantes de los paradigmas. Estos son<sup>26</sup>

1. El trabajo de la empresa se controla de arriba hacia abajo
2. La actividad de recursos humanos debe separarse de la administración de la operación del negocio
3. Los buenos gerentes no necesitan ser expertos en lo que están administrando
4. Las tareas deben rediseñarse sin tener en cuenta a los individuos
5. Teoría X se debe obligar a la gente a trabajar, Teoría Y la gente quiere trabajar y debe ser guiada, no presionada
6. El organigrama es una representación real de la empresa
7. Los gerentes deberían cooperar con sus colegas
8. Cada producto o servicio debe producir utilidades.
9. La cultura corporativa existe, pero no es importante.
10. Los acontecimientos imprevistos no afectarán los planes de la empresa.

En sí mismo, como se mencionó anteriormente, estos supuestos no son malos. Lo que habría de cuestionarse al momento de realizar el estudio es si éstos constituyen problemas o impedimentos para alcanzar el éxito.

<sup>25</sup> Vid. *Intra*. Mejoramiento de sistemas y diseño de sistemas pp. 1 y 4

<sup>26</sup> Morris, Daniel. *Et al. Reingeniería. Como aplicarla con éxito en los negocios* pp. 58 y 59

Los paradigmas, como la vida, tienen un ciclo de vida. Comprender el origen de los mismos permitirá superarlos. Al eliminar un paradigma damos origen a uno nuevo. Esto es lo que Morris y Brandon denominan un cambio de paradigma o cambio paradigmático. Hammer y Champy dan una serie de ejemplos de cómo una organización puede cambiar estos paradigmas que se traducen en nuevas actitudes de trabajo, formas de actuar y de pensar, todas ellas en beneficio de la empresa. Gerentes actuando como entrenadores en lugar de supervisores, individuos que actuaban solamente con base en instrucciones ahora toman sus propias decisiones, puestos orientados a una sola tarea pasan a ser multidimensionales, etc.<sup>27</sup>

#### Condiciones Previas

Obviamente cuando se decide realizar un diagnóstico administrativo existe una necesidad reconocida por el grupo directivo, sin embargo las razones pueden variar y en consecuencia el enfoque. Hay organizaciones en crisis en las cuales el cambio es una cuestión de sobrevivencia, otras se encuentran en una situación estable aunque saben que existen problemas que les impiden mejorar y, finalmente, otras tienen un buen funcionamiento pero quieren anticiparse a los problemas. Generalmente en el primero de los casos la situación desesperada por la que atraviesan estas organizaciones presiona a los directivos tomar decisiones rápidas, lo que a su vez presiona al equipo de diagnóstico a obtener resultados en menor tiempo. El riesgo es la falta de profundidad en los análisis y por consecuencia propuesta de solución que sirvan solamente como paliativos. En estos casos la mejor opción es iniciar en las áreas o procesos donde se cree radican los principales problemas y dejando para una siguiente etapa los menos prioritarios. Esto no contraviene el enfoque de sistemas utilizado, ya que si en la primera parte del estudio se deben analizar otros elementos involucrados así se procederá. De cualquier forma se debe convencer al grupo directivo de las ventajas al aplicarse un diagnóstico con la seriedad del caso.

Antes de iniciar cualquier acción por parte del equipo de trabajo es necesario definir algunos detalles, sobre todo con el o los funcionarios tomadores de decisiones. Estos son:

1. Establecimiento de objetivo, alcances y resultados esperados del diagnóstico
2. Definición de duración y costo estimados del estudio
3. Designación del coordinador o enlace municipal
4. Establecimiento de una campaña de comunicación
5. Libre acceso a la información.

1.- En el primer contacto con el grupo directivo<sup>28</sup> se debe dejar claro cuáles serán los objetivos alcances y resultados del diagnóstico con el fin de evitar desengaños al final del estudio. Para ello se elaborará una lista conteniendo las expectativas con respecto al diagnóstico, la cual será discutida y comentada con el equipo de trabajo para definir que elementos caen dentro de los alcances y cuáles no. Al mismo tiempo el líder del equipo tendrá la oportunidad de explicar en qué consiste el diagnóstico, lo que se puede esperar del estudio, los apoyos requeridos (tiempo, información, recursos y colaboración) y la duración estimada del mismo. Esto asegurará la eliminación de falsas expectativas por parte del grupo directivo.

2.- Toda acción en la organización debe ser planeada, más aún el diagnóstico administrativo. Si el grupo directivo de la administración municipal está depositando su confianza en el equipo de

<sup>27</sup> *Prof. Hammer Michael, et al. Reingeniería, pp. 69-87.*

<sup>28</sup> Cuando nos referimos al grupo directivo se deberá entender a la persona o personas involucradas en el estudio, en este caso el Presidente Municipal y el o los funcionarios que confoque a la reunión. Lo más recomendable es que asistan todos los funcionarios de primer nivel.

trabajo, dado que los resultados de la investigación servirán para diseñar el programa de mejora de la institución, éstos deben conocer su duración. En este primer acercamiento del equipo de trabajo con los funcionarios municipales, se debe hacer una estimación del tiempo y costo del estudio con base en las características del municipio y lo observado hasta ese momento por los miembros del equipo. Un estudio completo puede llevar de seis meses a un año, pero dado que los tiempos de gestión municipal son relativamente cortos la realidad impone diseñar programas de trabajo más cortos. Para no sacrificar la calidad del trabajo, se puede optar por incrementar el número de integrantes del equipo. Otra solución radica en los resultados del Pre-Diagnóstico, el cual nos permitirá delimitar el campo de investigación hacia las áreas y procesos prioritarios para la administración municipal. De cualquier forma, es conveniente considerar huirguras en la duración del programa y costo para evitar problemas por cualquier retraso, como suele suceder en este tipo de trabajos.

Una vez hechos los ajustes necesarios al programa se requerirá la autorización del presidente municipal. Para esto se puede preparar un documento en el que se señalen los objetivos, alcances, resultados esperados, duración y costo del estudio, el cual será firmado por ambas partes en una reunión formal (en caso de que el equipo de trabajo este integrado por miembros de la propia administración no será necesario incluir el apartado de costo, pero si la definición de los apoyos requeridos).

3 - Durante la misma reunión se deberá designar el coordinador o enlace por parte del municipio. El papel de esta persona será el de facilitar el trabajo del equipo de diagnóstico proporcionándole todo tipo de apoyos y, si se quiere, participando en la investigación. Considerando que los resultados del diagnóstico se vincularán con el proceso de planeación conviene que las personas designadas pertenezcan a ésta área. También es recomendable que ésta posea un nivel de autoridad lo suficientemente alto para facilitar su labor de gestión ante las otras áreas de la administración.

4 - Como se expuso anteriormente el diagnóstico representa una oportunidad de cambio en la organización<sup>79</sup>, desgraciadamente la naturaleza de las personas le hace temerle. Cambiar de casa, de trabajo, de ciudad traen aparejadas dudas debido a la incertidumbre sobre el futuro. En las organizaciones existen intereses que se oponen al cambio de la estructura, representados por el orgullo, el poder y la comodidad<sup>80</sup>. Lograr que las personas acepten el cambio no es nada fácil, es un trabajo basado en la comunicación y una campaña educativa antes, durante y al final del diagnóstico.

Por experiencia las organizaciones que han tenido éxito en los procesos de cambio (llámese reingeniería, rediseño o reestructuración) son aquellas que han realizado campañas de difusión acerca de dos aspectos esenciales. El primero se trata de un mensaje en el que se exponga objetivamente la necesidad de cambiar como un paso ineludible para sobrevivir, el segundo es una exposición de adónde se quiere llegar.

El primer mensaje debe apoyarse en números, estadísticas, sin tratar de acusar a nadie de la situación, en un estilo convincente y que despierte la conciencia de las personas sobre la necesidad de cambiar, pero tampoco sin exagerar. Muchos de los problemas que se expongan probablemente serán del dominio público, el exponerlos abiertamente y en conjunto le hará ver a la gente que realmente se puede estar en serias dificultades. Esto implica y da la oportunidad al grupo directivo de analizar la situación por la que atraviesa la organización, más adelante veremos como se puede llegar a esto.

El segundo mensaje debe ser una visión a largo plazo del modelo de organización deseada, con metas claramente establecidas. Esto deberá ser congruente con el tipo de cambio que se desee, lo

<sup>79</sup> Vid. Infra p 10

<sup>80</sup> Morris, Daniel *et al Op Cit* p 152

## Capítulo I

---

cual le dará una clara idea a los miembros de la organización de hacia donde se dirigirán los esfuerzos

Respecto a cómo educar la gente para que acepte el cambio la única vía es a través del convencimiento y eliminando sus miedos tradicionales. Despidos masivos de personal ha demostrado que en lugar de mejorar la situación de una organización a la larga la empeora por la pérdida de experiencia y la baja en la moral del personal. Romper esta clase de mitos es tarea del proceso de educación. Otra forma de educar es a través de la participación de las personas, escuchando sus problemas y alentándolas para que expongan opiniones y propuestas. Quien mejor para hablar sobre un área o proceso que los directamente involucrados.

5 - Otro aspecto que deberá cuidarse a lo largo de todo el estudio es el libre acceso a la información requerida por el equipo de trabajo. Este compromiso no deberá ser solamente del coordinador o enlace sino también del resto de los funcionarios y empleados. Tanto al Presidente Municipal como a sus colaboradores les deberá quedar claro que la calidad de los resultados dependen no solamente del equipo de trabajo, sino de los insumos con los cuales trabajen, en este sentido la información es el elemento más importante con el que se cuenta.

### **Criterios Metodológicos**

El fracaso de los diagnósticos administrativos en las organizaciones radica sobre todo en la falta de una metodología que sistematice las acciones y resultados de la investigación. Por ello es de vital importancia definir el orden de las actividades y el ámbito de actuación. Los criterios metodológicos para el diagnóstico administrativo de los municipios se puede definir como las consideraciones básicas sobre las cuales se debe guiar el estudio de los problemas administrativos en las administraciones municipales para asegurar el éxito de la investigación.

Los criterios metodológicos que se deberán observar son los siguientes:

1. La administración municipal se debe abordar de manera integral, de tal forma que no queden fuera del estudio elementos que ayuden a explicar su comportamiento.
2. Se deben considerar y respetar las orientaciones sugeridas por la Presidencia Municipal y el grupo directivo, con el fin de obtener el reconocimiento de los hechos observados y comprensión de la realidad de la organización.
3. Hay que señalar y seguir el orden lógico y analítico del estudio, señalando las etapas esenciales del diagnóstico administrativo.
4. Se debe detectar y justificar los aspectos clasificados como problemáticos en la administración municipal, señalando sus interrelaciones con otros elementos en el contexto de toda la organización.

Estos criterios metodológicos se insertan en las etapas generales del diagnóstico administrativo para los municipios que consisten en: Condiciones Previas, Pre-Diagnóstico, Análisis Administrativo de los Subsistemas, Análisis del Entorno y Presentación de Resultados.

### **Modelo para el Diagnóstico Administrativo de los Municipios**

El modelo (ver Figura 1.2) tiene como base el enfoque sistémico de la administración municipal, donde además de considerar el análisis administrativo de sus elementos (subsistemas) es necesario realizar el análisis del entorno para determinar de qué manera impactan en la

organización, coordinación y operación de la administración ante las demandas y presiones de la sociedad, la economía y la política

Las actividades de recopilación de información para el análisis administrativo y del entorno, se encuentran implícitas en estas etapas. Asimismo, como gráficamente se muestra en el modelo, éstas pueden realizarse simultáneamente, ya que los resultados de ambas etapas deben complementarse para lograr una visión integral de las variables que interactúan

Las etapas del diagnóstico son las siguientes

- Condiciones Previas
- Pre-Diagnóstico
- Análisis Administrativo
- Análisis del Entorno
- Presentación de Resultados

La primera de estas etapas ya fue explicada anteriormente, solamente cabe señalar que varias de estas actividades pueden ser abordadas simultáneamente durante la reunión que se celebre con el Presidente Municipal y sus funcionarios

El Pre-Diagnóstico consiste en el segundo acercamiento a la administración municipal en estudio, cuyo propósito es delimitar el campo de investigación hacia aquellos aspectos que sus funcionarios consideran prioritarios. Para ello se realizará un taller orientado a detectar estas inquietudes, las cuales se complementarán con la investigación documental previa al mismo.

Una vez definido el estudio se procederá a hacer los ajustes al programa y presupuesto inicialmente presentado y se procederá a obtener su autorización por parte del Presidente Municipal.

El Análisis Administrativo comprende el diseño y ajuste de los instrumentos para recopilar la información, su aplicación y análisis de los datos, con el fin de identificar los problemas y comenzar a diseñar los programas de mejora. En esta actividad se integran los resultados del Análisis del Entorno, lo cual permitirá mantener la visión integral de la organización.

El Análisis del Entorno también comprende las actividades de diseño y ajuste de los instrumentos, su aplicación y análisis de los datos, el propósito de éste es ver cómo impacta el medio en la administración municipal

La Presentación de Resultados incluye el cálculo del costo-beneficio de cada uno de los programas de mejora derivados de las dos etapas anteriores, la integración de los reportes (general y gerencial) y la presentación de las conclusiones del estudio. El hecho de ser la última etapa no significa restarle importancia, al contrario de la buena o mala realización de estas actividades dependerá la aceptación o rechazo de las recomendaciones efectuadas.

#### **Método y Etapas del Estudio**

En términos generales el modelo plantea la necesidad de aplicar dos métodos. En primera instancia el método analítico nos sirve para descomponer los elementos de la administración municipal (internos y externos) y estudiarlos en forma separada. En un segundo momento se requiere hacer la síntesis de los elementos para así determinar las relaciones existentes.

De no realizarse la síntesis caemos en una visión parcial de los aspectos observados, lo cual constituye una evidente falta de fidelidad al enfoque sistémico aquí empleado

## Capítulo I

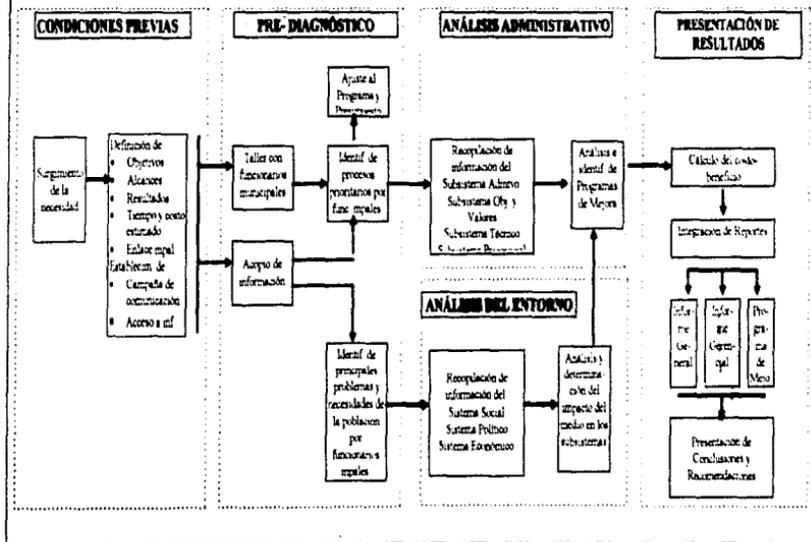
---

Para asegurarnos el seguimiento fiel a la metodología propuesta a continuación se detallan las etapas del estudio, señalando las actividades a desarrollarse y las técnicas y/o herramientas sugeridas (ver Cuadro 1.2)

Cabe señalar que las herramientas y técnicas señaladas aparecen duplicadas, ya que en la práctica un cuestionario o entrevista contendrá preguntas sobre uno o varios aspectos investigados. Esto con el fin de ahorrar tiempo a los aplicadores y al mismo tiempo evitar que los trabajadores al ser abordados constantemente desarrollen aversión hacia el equipo de trabajo.

# MODELO PARA EL DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS

Figura 1.2



**ETAPAS PARA EL DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS**

Cuadro 1.2

Actividades a realizar	Instrumento y/o Técnica
<b>Primera Etapa: Condiciones Previas</b>	
<b>Planeación</b>	
1.- Definir objetivo, alcances, resultados y apoyos requeridos para realizar el estudio	Reunión
2.- Determinar volumen de trabajo	Listado de Personal Organigrama Observación directa e indirecta
3.- Determinar duración y costo estimado del estudio	Programa de Trabajo (Estimado) Presupuesto (Estimado) Gráfica de Gantt Gráfica de Redes
4.- Definir equipo de trabajo (número de integrantes) y enlace municipal	Reunión
5.- Explicar estrategia a utilizar e instrumentos a aplicar.	Reunión Cuestionarios, entrevistas, etc. como muestra
6.- Presentar equipo de trabajo a funcionarios municipales y trabajadores	Reunión
7.- Apoyar el diseño de la campaña de comunicación	Reunión
<b>Segunda Etapa: Pre-Diagnóstico</b>	
1.- Recopilar información general sobre el municipio (ubicación geográfica, actividades económicas, estructura formal, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, estudios anteriores realizados sobre la administración municipal en estudio)	Lista de Verificación Investigación documental Observación directa
2.- Realizar taller con funcionarios municipales (Presidente Municipal y funcionarios de primer nivel)	Taller Cuestionario Índices ponderados Análisis Estructural
3.- Analizar la información recopilada de la investigación documental y generada en el taller para identificar procesos prioritarios y principales problemas y necesidades de la población	
4.- Ajustar Programa de Trabajo y Presupuesto, y determinar fecha de entrega de resultados.	Programa de Trabajo (Estimado) Presupuesto (Estimado) Gráfica de Gantt Gráfica de Redes

5 - Obtener autorización al Programa de Trabajo y los medios para obtener la información	Acuerdo
<b>Tercera Etapa: Análisis Administrativo</b>	
<b>Subsistema Administrativo</b>	
1 - Recopilar planes, programas y presupuestos, información sobre los sistemas de planeación, seguimiento y control	Investigación documental Técnica de Inventario Observación directa Cuestionario
2 - Identificar el proceso de planeación utilizado, determinar el grado de aplicación de los planes, programas y presupuesto, efectividad de los sistemas de seguimiento y control	Lista de Verificación
<b>Subsistema Objetivos y Valores</b>	
1 - Investigar cuáles son los objetivos y "cultura organizacional" (sistemas de valores, formas aceptadas de interacción y relaciones típicas)	Investigación documental Entrevistas
2.- Determinar el grado de difusión de los objetivos organizacionales, divergencia entre objetivos organizacionales y grupales, e identificar los valores organizacionales.	
<b>Subsistema Técnico</b>	
1 - Investigar sobre equipo de trabajo (máquinas de escribir, computadoras, vehículos, aparatos de radio-comunicación, etc.), instalaciones (espacio, mobiliario y condiciones del inmueble), tecnología informática utilizada ( <i>software</i> y sistemas)	Investigación Documental Listas de Observación Entrevistas Inventario de equipo, mobiliario <i>software</i> y sistemas
2.- Determinar el grado de adecuación de los equipos de trabajo a la tarea, distribución eficiente de mobiliario y equipo, determinar inadecuada ubicación de oficinas y distribución de espacios, grado de automatización de procesos, procesos factibles de automatizar, necesidades de equipo de cómputo, proponer mejoras a los sistemas y <i>software</i> utilizado	Análisis de recorrido y flujo de trámites y documentos en la organización y oficinas
<b>Subsistema Psicosocial</b>	
1 - Investigar los procesos en materia de recursos humanos (reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación y desarrollo, motivación y evaluación del desempeño)	Lista de Observación Investigación documental Cuestionario
2.- Verificar la existencia de procesos formales en materia de recursos humanos, interrelación entre los procesos, efectividad de los controles, forma de evaluación, promoción y desarrollo del personal	

**Capítulo I**

<p>3 - Identificar los grupos informales existentes en la organización; determinar las relaciones entre los mismos; analizar la comunicación intra e intergrupala; determinar el grado de desarrollo de los grupos</p> <p><b>Subsistema Estructural</b></p> <p>1 - Recopilar información sobre la estructura del municipio, funciones, delegación de autoridad y división interna del trabajo</p> <p>2 - Identificar procesos y procedimientos de cada área; quién(es) interviene(n); secuencia; dónde se realizan y formatos utilizados</p> <p>3 - Determinar la congruencia entre la estructura formal y real; invasión y duplicidad de funciones y actividades; funciones innecesarias o que corresponden a otra área; tramos de control excesivos; coordinación deficiente; comunicación deficiente; falta de autoridad para cumplir con las funciones asignadas</p> <p>4 - Determinar duplicidad de actividades, "cuellos de botella"; duplicidad de formatos, tiempos "muertos"; trámites innecesarios; inexistencia o falta de actualización de manuales de procedimientos y políticas</p>	<p>Entrevista Lista de Observación Cuestionario</p> <p>Entrevistas Investigación documental Organogramas</p> <p>Gráficas de procedimientos, procesos y de formatos Entrevistas Cuestionarios Hojas de Trabajo</p>
<p><b>Cuarta Etapa: Análisis del Entorno</b></p> <p><b>Sistema Social</b></p> <p>1.- Identificar composición de la población (distribución por edad, sexo, nivel educativo, etc.), tasa de natalidad y mortalidad, índice de nupcialidad, grado de atención de necesidades de la población (vivienda, electrificación, agua potable, alcantarillado, pavimentación, escuelas).</p> <p>2.- Determinar necesidades prioritarias de la población; proyección de requerimientos futuros de servicios públicos.</p> <p><b>Sistema Político</b></p> <p>1.- Identificar principales fuerzas políticas (partidos, asociaciones, gremios, sindicatos, uniones, caciques, etc.); procesos de concertación de la administración municipal con la sociedad civil; conflictos políticos, territoriales, religiosos, etc. que afectan la toma de decisiones de la administración municipal.</p>	<p>Investigación documental Encuestas</p> <p>Investigación documental</p>

<p>2.- Establecer correlación de fuerzas externas a la administración municipal y cómo estas afectarán los programas de mejora identificados</p> <p><b>Sistema Económico-Financiero</b></p> <p>1.- Identificar las principales actividades económicas del municipio (distribución del PIB por ramo de actividad), participación del municipio en el PIB estatal, Población Económicamente Activa, Índice de Desempleo</p> <p>2 - Hacer una caracterización económica del municipio</p>	<p>Investigación Documental</p>
<p><b>Quinta Etapa: Presentación de Resultados</b></p> <p><b>Elaboración de Conclusiones</b></p> <p>1 - Determinar los programas de mejora por cada subsistema</p> <p>2 - Calcular el costo-beneficio de cada programa de mejora</p> <p><b>Preparación de Documentos</b></p> <p>1.- Elaboración e integración de los informes general y gerencial y, programa de mejora</p> <p>2 - Señalar los hallazgos del estudio y diagnóstico del equipo de trabajo</p> <p>3 - Exponer al Presidente Municipal y funcionarios de primer nivel el contenido de los informes y diagnóstico, así como propuestas de solución</p> <p>4 - Obtener el acuerdo del Presidente Municipal sobre cada propuesta</p> <p><b>Recomendaciones y Observaciones</b></p> <p>1.- Realizar las modificaciones a las propuestas (gráficas, diagramas, costos, etc.) de acuerdo a las observaciones hechas por el Presidente Municipal y sus funcionarios.</p> <p>2.- Exponer nuevamente los informes al Presidente Municipal y funcionarios para su aprobación.</p> <p>3.- Preparar el acuerdo de la Presidencia Municipal sobre acciones a desarrollar derivadas del diagnóstico</p>	<p>Reunión, junta o acuerdo</p> <p>Acuerdo</p> <p>Reunión, junta o acuerdo</p>

## CAPÍTULO II

# EL MARCO LEGAL Y LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

*Los gobiernos locales son el ámbito administrativo más rezagado en los procesos de modificación y transformación de las actitudes y prácticas políticas y administrativas. En general, han actuado como un recipiente pasivo que recibe los productos del metabolismo federal y estatal.*

Miguel Hernández Torres

### Marco Legal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 40, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de dicha Constitución, que consagra el espíritu federalista para el sistema de gobierno.

Asimismo, en la Constitución se establecen dos instancias gubernamentales, la federal y la estatal. Las entidades federativas, de acuerdo al artículo 115, están obligadas a tomar la forma de gobierno republicano, representativo y popular; mientras que su división territorial y su organización político-administrativa se debe basar en el municipio.

De esta forma el municipio se constituye en la célula político-administrativa fundamental del sistema federal mexicano. Es la instancia de gobierno más cercana a las necesidades y demandas de la población.

El municipio tiene como características básicas:

1. **Libertad Política** - Entendida como la facultad que tiene su población para elegir a sus autoridades o representantes.
2. **Libertad de Administración** - Los municipios tienen la facultad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local.
3. **Personalidad Jurídica** - Interpretada como la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a las disposiciones jurídicas.

En la Constitución Política el artículo 115 señala las facultades, obligaciones y derechos a que están sujetos los municipios. En 1983 este artículo tuvo importantes modificaciones que ahora le permiten una mayor autonomía respecto a las instancias estatal y federal. En general su contenido no cambia, sino se agregan párrafos. Las adiciones más importantes fueron en las fracciones II, III, IV, V y IX. En forma breve éstas se pueden resumir como se muestran a continuación.

**Fracción II** - Se otorga a los municipios la facultad reglamentaria, que anteriormente estaba acaparada por la esfera estatal, la cual les permite expedir las reglas, circulares, reglamentos de operación y funcionamiento de los servicios públicos, disposiciones administrativas y los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

**Fracción III** - Se definen los servicios públicos que tendrán directamente a su cargo los municipios. Los cuales son agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de cada municipio. Además se establece la posibilidad de asociación y coordinación entre los municipios de una misma entidad federativa para cubrir dichos servicios.

**Fracción IV** - Se amplían las fuentes de ingresos de los municipios y la libertad de administrar sus recursos conforme a las políticas y criterios de actuación que consideren pertinentes. Anteriormente sólo se consideraban como ingresos municipales las contribuciones federal y estatal, con las modificaciones a dicho artículo, además de las contribuciones señaladas, también forman parte de sus recursos los ingresos propios, los ingresos por prestación de servicios públicos y otros ingresos.

**Fracción V** - Se traslada a manos de los municipios la facultad de incidir en el desarrollo urbano, en particular el poder para crear y administrar reservas territoriales, controlar y vigilar el uso del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar permisos y licencias para construcción, así como para crear y administrar zonas de reserva ecológica.

**Fracción IX** - Las relaciones laborales de los trabajadores municipales se regirán por las condiciones y obligaciones contenidas en el artículo 123 de la misma Constitución Política Mexicana.

Cabe señalar que las últimas modificaciones a este artículo, promovidas por el Ejecutivo Federal, derogaron las fracciones IX y X, aunque el contenido de la primera fracción citada se integró a la redacción de la actual fracción VIII. Adicionalmente, ésta (fracción VIII) se modificó para eliminar las referencias a la elección de los gobernadores y legislaturas locales, dejando solamente aquellas relacionadas con los municipios, es decir, la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos.

Recientemente se han realizado modificaciones administrativas tendientes a adjudicar a los municipios servicios tradicionalmente considerados de competencia federal y, en algunos casos, de las entidades federativas. Tal es el caso de los servicios de salud, educación y ahora, de control y supervisión del equilibrio ecológico.

Además de la Constitución Política el municipio se rige por otras leyes: Constitución política de la entidad federativa, Ley Orgánica Municipal, Ley de Hacienda Municipal, diversas leyes de aplicación municipal y reglamentos municipales.

#### **Atribuciones**

En relación a las atribuciones de los municipios, éstas se establecen en la Constitución, en los artículos 73 fracción XXIX, 115 fracción IV y 117 fracción VIII.

En materia financiera, los municipios administrarán su hacienda libremente, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos definidos por las legislaturas.

Asimismo, tienen el derecho a percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Además, recibirán los beneficios por las participaciones federales<sup>1</sup> y el cobro de los servicios públicos a su cargo.

En el contexto del proceso de planeación nacional, los municipios han adquirido un papel más activo del que tradicionalmente habían sido objeto. Sin embargo para que efectivamente se de esta participación se deberán considerar varios factores de índole económico, político y socioculturales.

En el ámbito económico los municipios deberán compartir la responsabilidad con la federación y las entidades federativas por la dinámica del desarrollo de su población, entendido esto como no sólo el crecimiento del producto, sino la mejora material de todos y cada uno de sus pobladores. De esta forma se podrán instrumentar planes regionales de desarrollo acordes con las necesidades particulares de sus sectores agrícolas, ganaderos, pesqueros, comerciales, industriales y de servicios, que si bien también comparten problemas de carácter nacional, tienen dinámicas propias. Las acciones deberán ser acordes con las limitantes, pero también considerando la situación y demandas de los ciudadanos de los municipios.

### **Estructura Política**

La estructura política de los municipios está compuesta por las autoridades designadas por la comunidad para la administración y buen gobierno del mismo. En este sentido las autoridades municipales son:

1. El Ayuntamiento, compuesto por el Presidente Municipal, el Síndico o Síndicos y los Regidores.
2. El Juez Menor y,
3. Los Comisarios o Delegados Municipales y otras autoridades auxiliares, como representantes de la autoridad.

Dada su relevancia dentro de la estructura política municipal haremos una descripción más detallada del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es el órgano supremo de decisión política y administrativa del municipio. Sus integrantes son electos por votación popular directa. Sus principales funciones son: a) formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas de carácter general; b) aprobar la organización y funcionamiento de la administración municipal; c) nombrar y remover al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal; d) discutir, analizar y aprobar el proyecto de iniciativa de ley de ingresos, así como enviarla al congreso del estado para su aprobación; e) iniciar leyes y decretos en el Congreso local acerca de asuntos municipales; f) someter a la aprobación del Congreso local la creación de organismos descentralizados y de empresas paramunicipales; g) proporcionar informes y auxilio a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten; h) autorizar contratos o concesiones de obras y servicios municipales; y, i) velar por el mantenimiento y por la conservación del patrimonio municipal.

El Ayuntamiento, como se mencionó anteriormente, está compuesto por el Presidente Municipal, el Síndico o Síndicos y los Regidores.

El Presidente Municipal es la primera autoridad municipal encargado de ejecutar las decisiones del Ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

<sup>1</sup> Las participaciones federales son los ingresos que la Federación da a los Municipios como un porcentaje del rendimiento de los impuestos coordinados y especiales que se recauden en la entidad federativa a la cual pertenece el Municipio, con base en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## Capítulo II

---

Sus facultades y responsabilidades son de naturaleza política y administrativa. Sus atribuciones son: a) Presidir y representar al ayuntamiento, b) cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y las resoluciones del mismo, c) ejecutar sus acuerdos, d) convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, con voz y voto ( más voto de calidad en caso de empate), e) convocar a ésta a sesiones extraordinarias cuando lo motiven asuntos urgentes, o cuando lo solicite por lo menos la cuarta parte de sus integrantes, f) celebrar, a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de negocios administrativos, así como la atención de los servicios públicos, g) cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo a la legislación, h) dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos, igualmente, la aplicación de los reglamentos correspondientes, i) dirigir y supervisar el cumplimiento del plan de desarrollo municipal, j) ejercer la vigilancia en templos y ceremonias religiosas, k) informar al ayuntamiento de la ejecución de los acuerdos aprobados, l) informar anualmente la situación que guarda la administración municipal y m) inspeccionar las dependencias municipales.

El o los síndicos son los defensores de los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en los que este tome parte. Sus obligaciones son: a) asistir a las visitas de inspección efectuadas a la tesorería y vigilar que con oportunidad se presente al congreso local la cuenta de la hacienda municipal, b) asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en decisiones, con voz y voto, c) fungir como auxiliar del ministerio público en los casos previstos por la ley, d) realizar la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, e) legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formación y actualización del inventario de bienes muebles e inmuebles del municipio, f) revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería, y, g) vigilar la aplicación del presupuesto.

Los Regidores son los encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal. Sus responsabilidades son: a) asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento, donde participa con voz y voto, b) desempeñar las comisiones que señale el ayuntamiento e informar acerca de los resultados, y c) proponer al ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para mejorar la prestación de los servicios públicos municipales.

### Estructura Administrativa

La estructura administrativa es el aparato que auxilia al Presidente Municipal para el cumplimiento de las decisiones del Ayuntamiento, así como de satisfacer las necesidades de la población.

Esta estructura varía en el número de unidades que lo componen en función de las necesidades que generen las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que se presenten en la comunidad.

En consecuencia, no existen dos administraciones municipales idénticas, cada una varía en uno o más rasgos, recordemos que una facultad de los municipios es la libertad de administración, que prevé adecuar su estructura de acuerdo a las demandas de la población.

El nivel de las unidades administrativas también varía de un municipio a otro, en algunos se organiza a través de Direcciones, en otros en Departamentos y en los más, por medio de Oficinas. En los más grandes, como las grandes metrópolis, existe una combinación de los tres niveles.

El encargado de cada unidad administrativa, es una persona denominada Funcionario Municipal, cuya designación es hecha directamente por el Presidente Municipal, a excepción del Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal.

### **Estructura básica**

Como se mencionó anteriormente, la estructura depende de las necesidades comunitarias que debe atender; sin embargo existen funciones básicas en todo municipio que nos permiten identificar cuatro áreas

1. La Secretaría del Ayuntamiento
2. La Tesorería.
3. La Unidad de Obras y Servicios Públicos
4. La Comandancia de Policía

La Secretaría del Ayuntamiento es la encargada de:

- a) Los asuntos administrativos
- b) El archivo general
- c) La administración de los recursos humanos y materiales
- d) Los activos propiedad del municipio

En algunos municipios las funciones administrativas son desarrolladas por una Jefatura Administrativa o hasta una Oficialía Mayor, dependiendo del tamaño y de las posibilidades financieras y humanas disponibles

La Tesorería es responsable de:

- a) La recaudación de los ingresos correspondientes, conforme a derecho.
- b) El manejo del presupuesto.
- c) La programación y coordinación de la recaudación, contabilidad y gastos del Ayuntamiento.

La Unidad de Obras y Servicios Públicos es la encargada de la construcción de obras de beneficio social y la administración de los siguientes servicios: agua potable, mercados, rastro, parques y alumbrado público, panteones, calles, jardines y limpia.

En algunas administraciones municipales, esta unidad se puede encontrar dividida en obras públicas, por un lado, y servicios públicos, por otro. La prestación de alguno de estos servicios puede concesionarse a entidades públicas o privadas, aunque ello no exime al municipio de vigilar la calidad en la prestación de los mismos.

La Comandancia de Policía tiene a su cargo:

- a) La vigilancia y conservación del orden y la tranquilidad pública.
- b) El servicio y auxilio a la comunidad.

### **Otras unidades administrativas**

Además de las unidades administrativas mencionadas, existen otras que se presentan de acuerdo a las circunstancias que prevalezcan en cada comunidad.

Sin tratar de definir todas las funciones adicionales que pudieran presentarse, se pueden identificar las siguientes:

- educación y cultura
- actividades cívicas y sociales
- organización social
- promotora rural
- planeación económica y desarrollo

Esta última se refiere a la promoción y desarrollo de las actividades económicas relevantes o fundamentales de la región y que por su naturaleza requieren de una atención especial

Estas actividades son

- industriales
- agropecuarias
- turísticas
- pesqueras
- artesanales
- mineras
- comerciales

### Tipología municipal

Con el fin de orientar hacia la construcción de estructuras básicas de organización para la administración municipal, a continuación se hace una clasificación de los municipios que permitirá, a su vez, proponer cuatro estructuras. Esta propuesta es retomada de José Mejía Lira con algunas pequeñas modificaciones.<sup>2</sup> La clasificación es la siguiente



a) Municipio rural.- Esta clasificación se aplica a municipios con una población de menos de 30 mil habitantes, generalmente dispersos en todo su territorio, cuya población se dedica principalmente a

<sup>2</sup> Mejía Lira, José. *Notas para el Estudio de la Administración Pública Estatal y Municipal en México*. CIDE, México, 1991

actividades del sector primario en pequeña escala como la agricultura, ganadería, pesca y minería. Los servicios públicos con que cuenta son agua potable y alumbrado en algunos casos, los servicios educativos son a nivel primaria, y sus presupuestos son generalmente los más bajos respecto al resto de los municipios.

De acuerdo a estas características y las leyes orgánicas correspondientes, la estructura propuesta sería la siguiente: el ayuntamiento como órgano superior responsable de la administración del municipio, debajo de este el presidente municipal y dependiendo de éste dos órganos operativos -la estructura mínima que puede tener un municipio-, que son el secretario del ayuntamiento y el tesorero.

b) Municipio semurbano.- Las características de estos municipios son las siguientes: población entre 30 y 60 mil habitantes, distribuida en pequeñas comunidades y una comunidad importante (generalmente la cabecera municipal), las actividades económicas pueden ser la agricultura, ganadería, comercio y pequeña industria, los servicios educativos son hasta nivel secundaria, los servicios públicos proporcionados son agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón limpio y en algunos casos drenaje. El presupuesto generalmente no es muy superior al de los otros municipios anteriormente descritos.



De acuerdo a estas características su estructura orgánica sería la siguiente a la cabeza el ayuntamiento e inmediatamente después el presidente municipal. De éste último dependerán cuatro instancias: la secretaría del ayuntamiento, la tesorería municipal, un área encargada del desarrollo urbano y de los servicios públicos y una unidad de seguridad pública.

c) Municipio urbano - Este se distingue por tener una población de entre 60 mil a 300 mil habitantes, distribuida en más de dos comunidades importantes y en poblados regulares, las principales actividades económicas comprenden, agricultura tecnificada, mediana industria, comercio, turismo, etc.; los servicios educativos son hasta los grados medio básico y, a veces, cuentan con escuelas profesionales, cuentan con todos los servicios públicos. Su presupuesto supera en recursos a los de tipo semiurbano.

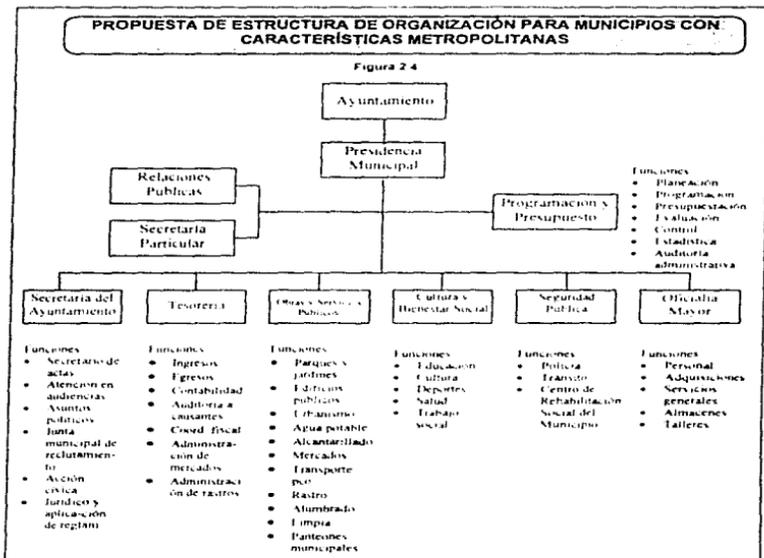
Conforme a estos elementos y sus leyes orgánicas la estructura propuesta sería, en primer lugar el ayuntamiento, en seguida el presidente municipal y dependiendo de éste las siguientes áreas: relaciones públicas, programación y presupuesto, la secretaría del ayuntamiento, tesorería, desarrollo urbano y servicios públicos, seguridad pública y la oficialía mayor.

**PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPIOS CON CARACTERÍSTICAS URBANAS**

Figura 2.3



d) Municipio metropolitano - Finalmente este tipo de municipio corresponde a aquellos con población mayor a los 300 mil habitantes, actividades que comprenden al comercio, industria, turismo y servicios en general así como agricultura y ganadería tecnificada, educación en todos los niveles y bibliotecas especializadas.



La estructura para estos municipios sería con el ayuntamiento a la cabeza, seguido del presidente municipal. De este dependerían nueve áreas: relaciones públicas, la secretaria particular, programación y presupuesto, secretaria del ayuntamiento, finanzas o tesorería, desarrollo urbano y ecología, servicios públicos, cultura y bienestar social, seguridad pública y, oficialía mayor.

Cabe destacar que estas estructuras propuestas pueden variar de acuerdo a las características particulares de cada municipio, las prioridades y políticas particulares. Sin embargo representa una buena base para empezar el diseño de su aparato administrativo.

### **Estructura Fiscal**

Hablar de la estructura fiscal del municipio inevitablemente nos conduce a analizar sus ingresos y gasto público, sin embargo el propósito de este apartado es hacer una descripción de sus elementos más que investigar la problemática de cada uno de ellos.

Para facilitar la comprensión de estos elementos abordaremos cada uno de ellos por separado

#### **Ingresos**

En materia tributaria, en la propia Constitución no se encuentra claramente delimitadas las materias gravables o tributos definidos para cada uno de los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), a pesar de que en los artículos 117, 118 y 131 se establecen algunas de ellas. Esto a generado un problema de competencias al permitir la concurrencia de facultades, que genera a su vez la posibilidad de múltiples tribuciones en objeto y sujeto de tributación. Para solucionar este problema jurídico se han generado acuerdos y convenios de coordinación entre la federación y los gobiernos locales mediante los cuales los poderes estatal y municipal han aceptado abstenerse de ejercer su poder tributario a cambio de otros beneficios.

De esta forma encontramos que:

- Existen impuestos reservados en forma exclusiva a la federación (artículos 73 y 131 de la Constitución)
- Expresamente la Constitución no define impuestos reservados a las entidades federativas, solamente en el artículo 124 constitucional se dice que los estados tendrán las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales
- Si bien en el artículo 115 de la Constitución se definen las materias tributarias reservadas a los municipios, éstos no tienen poder legislativo tributario, las legislaturas de sus respectivas entidades federativas son quienes tienen la capacidad de definir sus contribuciones. En este caso, las legislaturas locales ejercerán poder concurrente con el de la Federación, excepto en las materias reservadas fiscalmente para la federación
- Existen contribuciones que pueden ser compartidas por la federación, estados y municipios, las transferencias realizadas por este motivo se denominan participaciones.

Teóricamente cada instancia de gobierno debiera tener a su disposición los instrumentos o mecanismos necesarios para allegarse los recursos suficientes para enfrentar las competencias que se les reconozca (principio de suficiencia). Sin embargo en la práctica existen un problema sobre la delimitación de funciones y actividades que cada nivel de gobierno debe asumir para la atención de las necesidades de la población, generando un problema parecido al de la concurrencia fiscal donde diversas entidades generan necesidades de gasto para atender un mismo problema.

La estructura del sistema tributario municipal debiera permitirles financiar sus necesidades de gasto, así como ser un instrumento para el fomento o reorientación de ciertas actividades de los contribuyentes. La Ley de Hacienda Municipal, que se traduce en un código fiscal a nivel municipal, contiene disposiciones tanto sustantivas como objetivas que regulan los ingresos municipales en cuanto a su objeto y sujetos, y establece el concepto de créditos fiscales, la prescripción, el procedimiento administrativo de ejecución, los recursos administrativos y las sanciones. Otro documento que forma parte del marco jurídico en materia tributaria es la ley de Ingresos Municipal, la cual establece las diferentes fuentes de ingreso que se tendrán durante cierto ejercicio fiscal; este documento debe ser aprobado por el Congreso Local Estatal, dado que los municipios carecen de poder tributario. Dicha Ley, por razones que no analizaremos en este momento, no siempre

responde a las necesidades reales de financiamiento de las administraciones municipales.<sup>3</sup> Pero si bien los municipios carecen de poder tributario, estos están provistos de Competencia Tributaria que consiste en aplicar las leyes para recaudar el tributo cuando se ha producido un hecho generador.

Los ingresos derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipales se ha dado en llamarlos "ingresos propios", los cuales se clasifican en: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Los impuestos municipales generalmente comprenden los siguientes: predial, diversiones y espectáculos públicos, traslado de dominio, sobre vehículos no motorizados, sobre juegos, loterías y rifas, sobre solares sin construcción sin barda y banqueta, y músicos y cancioneros.

Los derechos son contribuciones establecidas en la Ley por prestación de servicios municipales en función del derecho público, tales como de cooperación para obras públicas (contribuciones de mejora), servicios de tránsito, registro civil, licencias para construcción, certificaciones, panteones, funcionamiento comercial, funcionamiento en horas extraordinarias, rastros e inspección sanitaria, anuncios, rutas de camiones, limpieza de solares baldíos, agua potable, alcantarillado, mantenimiento y alumbrado público, y servicios de inspección y vigilancia.

Los productos son derivados de contraprestaciones por servicios del gobierno local en funciones de derecho privado y por el uso, aprovechamiento y enajenación de bienes. En este concepto se consideran venta o explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, bienes mostreros (bienes muebles abandonados), papel para actas de registro civil, ocupación de vía pública, mercados, empresas municipales (renta, explotación o venta), créditos a favor de los municipios, y, bienes muebles recogidos por servicio de limpieza.

Los aprovechamientos son originados por funciones de derecho público distintos a los anteriores tipos de financiamiento. Estos son rezagos y recargos de impuestos, derechos y productos, multas, y gastos de ejecución.

De los anteriores conceptos los que revisten mayor importancia son los impuestos y derechos. Dentro de los primeros destacan el impuesto predial y sobre adquisición de inmuebles, además de algunos casos en que los gravámenes sobre espectáculos y diversiones públicas y los derivados del gravamen sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos son asignados a este nivel de gobierno y por lo tanto no son gravados por el nivel estatal. En materia de derechos destacan los relacionados con los servicios de agua potable, de certificaciones y legalizaciones, y en algunos casos los de alumbrado público.

Otra fuente de financiamiento, aunque realmente poco significativa, son las contribuciones realizadas por particulares a la Tesorería Municipal.

La tercera fuente de financiamiento, y de hecho la más importante en la década pasada, son las participaciones. Las participaciones derivan de los acuerdos de coordinación fiscal entre la Federación y los estados y municipios, se podría decir que es la manera como la Federación comparte con estos niveles de gobierno los beneficios obtenidos por el cobro de ciertas contribuciones que voluntariamente estos dejan en suspenso.

Las reglas y procedimientos para el reparto de las participaciones están contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal. El mecanismo para realizar la distribución de recursos es el Sistema Nacional

<sup>3</sup> Raramente un municipio posee una Ley de Ingresos individual. Las legislaturas locales con el fin de facilitar el trabajo de revisión de las iniciativas de Ley de cada municipio, emiten una misma Ley de Ingresos para un grupo de municipios con similares características. Esto perjudica a los municipios a que no siempre se adecua a sus propias necesidades de recursos, o bien, no se aprovechan plenamente que pudieran incrementar sus ingresos. Asimismo al definirse las cuotas por servicios públicos los legisladores benefician generalmente a los municipios de mayor importancia económica. Sin importar que en algunos municipios con menor capacidad económica el costo de los servicios es mayor.

de Coordinación Fiscal (S.N.C.F.), el cual se encuentra establecido en dicha Ley en sus artículos 10, 10-A, 10-B, 11, 11-A, 12, 13, 14 y 15.

Los fondos que conforman el sistema de participaciones provienen de los ingresos por impuestos a la renta, al activo, valor agregado, producción y servicios, servicios telefónicos, tenencia, erogaciones, autos nuevos, comercio exterior, recargos, además se suman hidrocarburos y minería, a la suma de estos conceptos se le resta el 2% adicional sobre exportaciones e importaciones, el 5% de exportación de hidrocarburos y tenencia, el resultado de esta operación se llama Recaudación Federal Participable (R.F.P.).

De la R.F.P. conforme se opera la fórmula que establece la Ley de Coordinación Fiscal se distribuye la participación a las entidades federativas y a los municipios los porcentajes que de la R.F.P. corresponden al Fondo General de Participaciones y al de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones se integra con el 18.51% de la R.F.P. al cual se le adicionará el 1% de dicha recaudación en el ejercicio, que será repartido entre las Entidades Federativas y Municipios que se encuentren coordinadas en materia de derechos, con la Federación. También se adicionará al Fondo un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas, por concepto de las bases especiales de tributación.

El Fondo de Fomento Municipal se integra por el 0.56% de la R.F.P., además a este último se le adiciona el 0.44% de la R.F.P. si hay el compromiso formal de participar en el Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano a partir de 1995.

Para el reparto del Fondo de Fomento Municipal se consideran también los montos de la recaudación del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua de uno y dos años atrás.

Varios municipios del país reciben, además, participaciones por las actividades de comercio exterior y exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados. Otros reciben apoyos cuando poseen puentes de peaje administrados por la federación.

El Fondo de Fomento tiene el propósito de apoyar a los municipios mediante recursos tributarios constantes, y del Fondo General de Participaciones, que le corresponden a cada entidad federativa, cuando menos el 20% debe ser destinado a los municipios, según lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Los criterios para la distribución de la Recaudación Federal Participable ha incluido una fórmula cuyos elementos son diversos. La conjugación de los criterios de distribución y los elementos utilizados para este efecto configuran una fórmula compleja que igualmente ha generado complejas y prolongadas discusiones entre las entidades acerca de la más adecuada discriminación de indicadores y sus bondades o perjuicios, la temporalidad y nivel de aplicación, su propia inclusión o la necesidad de incluirlas y, en suma, una discusión que no se ha agotado ni abandonado.

La aplicación e implementación de la fórmula y sus fondos es tan compleja, que su análisis certero ha requerido de un experto de tiempo completo por cada entidad federativa.

Entre tanto, en los municipios su percepción se realiza prácticamente "a ciegas" ante la falta de mecanismos que ilustren, públicamente, la justificación de los montos que se entregan a cada uno y sus orígenes.

La discusión más recurrente respecto a los criterios rectores establecidos en la fórmula para la distribución de participaciones es si el número de habitantes debe ser el factor más influyente, o si por el contrario los índices de actividad económica deban prevalecer sobre este, o si el rezago económico es lo que ha de señalar los volúmenes de distribución. El problema también radica en

que el aumento de participaciones para una entidad significa la disminución para otras, impidiéndoles lógicamente el acuerdo entre ellas

Las opiniones que apoyan el actual sistema para la distribución de participaciones a estados y municipios dicen que éste ha tenido un efecto positivo indirecto en la promoción de los mecanismos y procedimientos de recaudación y de combate a la evasión y elusión fiscal de manera conjunta entre las autoridades federales, estatales y municipales. Esto debido a la vinculación de los resultados de los esfuerzos de recaudación municipal del impuesto predial y los derechos por consumo de agua a la fórmula de participación

Al incorporarse los esfuerzos recaudatorios correspondientes a estos dos tipos de ingresos se ha permitido revertir la pérdida de la importancia relativa en los ingresos totales del municipio

Por otra parte, las modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dadas en 1980 propiciaron el incremento de las participaciones a los estados y municipios. Mientras que en 1979 estos percibían poco más del 12% de la Recaudación Federal Participable, a partir de 1980 recibieron más del 16% de este concepto. Para 1983 esta cifra se elevó al 17.5% y 19% en 1991, y en 1995 se alcanzan poco más del 20%. De esta forma, las participaciones canalizadas a los municipios tuvieron un incremento real de 1988 a 1992 del 18.84%, con una tasa anual de crecimiento promedio del 4.44%. Este ritmo de crecimiento es más alto que el presentado en el periodo 1982-1992, lo cual demuestra que es en los últimos años donde el crecimiento tiende a acelerarse<sup>4</sup>

A pesar de este aumento sostenido de las participaciones las entidades federativas se quejan que dicho incremento no ha crecido en el tiempo que debían crecer, demandando un aumento sustancial. La federación, en respuesta, dice que las participaciones que reciben estados y municipios permiten que reciban más ingresos anuales de aquéllos que recibirían si hubiesen conservado los impuestos propios con que contaban en 1980, lo cual según estudios es real<sup>5</sup>

En contraposición existen opiniones que señalan que esta extrema dependencia de las participaciones federales por parte de los estados y municipios, que en algunos casos alcanza el 85% de los recursos disponibles, es perjudicial, ya que éstos no cuentan con facultades (dentro de la Coordinación) para crear impuestos propios en las fuentes tributarias principales, lo cual motiva que no puedan influir en el desarrollo de sus regiones decidiendo de modo más abierto los volúmenes de sus ingresos y las actividades económicas que los generarían mediante impuestos locales propios

Aún más, dicen las mismas opiniones, es injusto que el actual sistema fiscal haya generado que la parte de la recaudación, la más importante, la que genera el mayor volumen de recursos, sea realizada por el gobierno federal. Esto queda de manifiesto cuando se observa que más del 85% de los ingresos totales de la federación son centralizados en ella, y únicamente se destinan a estados y municipios a través de participaciones el 13 o 14 por ciento, a pesar de que es en estos donde se generan los recursos. Por dar sólo un ejemplo, las participaciones que reciben 25 entidades federativas en un año no representa ni el 6% de la propia federación en ese mismo lapso.

La centralización extrema de los recursos públicos dificulta la atención más directa e inmediata de las necesidades colectivas, difiriendo su solución y prácticamente anulando la capacidad de respuesta y de autoridad de estados y municipios.

<sup>4</sup> *Cfr.* Avalos Aguilar, Roberto "Análisis de la Situación Financiera en la Administración Pública Municipal en México: Retos y Perspectivas" In *Revista Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N°48, 49 y 50 p. 57. Pérez Torres, Javier "Distribución de Participaciones Federales a Estados y Municipios" In *Revista Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N°48, 49 y 50 p. 94.

<sup>5</sup> Pérez Torres, Javier. *Idem* p. 96.

## Capítulo II

---

En peor situación se encuentran algunos municipios. En apego a la Ley, las entidades federativas deben destinar al menos 20% de las participaciones que reciben a sus municipios. Sin embargo los estados han definido porcentajes de los más variados para cumplir este ordenamiento. Así, los estados que más recursos distribuyen son: Nuevo León (35%), Baja California Sur (34%) y Coahuila (31%).

En cambio existen entidades que destinan menos del 20% a sus municipios. Entre estos están Morelos (15%), Sinaloa (15%), Veracruz (16%) y, en el extremo, Tlaxcala con apenas el 9%.

A nivel nacional las estadísticas demuestran que este porcentaje no se ha cumplido. En 1988 las participaciones canalizadas a los municipios fue del 18%, exhibiendo una tendencia poco sensible a la alza en los próximos cuatro años, ya que sólo aumenta poco menos de un punto porcentual al final de dicho periodo, pese a que los estados han venido modificando su tratamiento hacia sus municipios en busca de ampliar las mismas.<sup>6</sup>

Dado que el principal problema radica en la redistribución de los ingresos captados a través de la federación se sugiere que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debería rediseñarse bajo un enfoque global que considerara la política fiscal, la política tributaria y la racionalidad económica. Vinculando las participaciones directas con el gasto público distribuido en un todo coherente y ágil, eficientando el sistema fiscal de una manera integral.

Para darse una idea del proceso tan complicado que representa la fórmula para la distribución de participaciones federales veamosla a continuación.<sup>7</sup>

Para la distribución del Fondo General de Participaciones (F.G.P.), éste se divide en tres partes, la primera y segunda representan el 50.34% (45.17% cada uno) y la tercera el 9.66%.

La primera parte se distribuye en relación directa con la población, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Población de la entidad} / \text{Población nacional} = \text{Coeficiente de distribución}$$

La segunda parte, mediante la aplicación de un coeficiente que se calcula conforme al artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal, como se muestra en seguida:

$$\begin{array}{l} \text{Coeficiente de participación de la 2ª} \\ \text{parte del F.G.P. del año inmediato} \\ \text{anterior} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{Impuestos asignables de la} \\ \text{entidad en el año inmediato} \\ \text{anterior} \end{array} = \text{Resultado Preliminar} \\ \text{Impuestos asignables de la entidad de dos años anteriores}$$

$$\text{Resultado Preliminar} / \text{Sumatoria de Resultados} = \text{Coeficiente de distribución}$$

### Procedimiento

- 1) Coeficiente de la entidad en el año inmediato anterior.
- 2) Impuestos asignables de la entidad del año inmediato anterior.
- 3) Impuestos asignables de la entidad de dos años anteriores.
- 4) Resultado preliminar por entidad  $\{(1) \times (2)\} / (3)$ .
- 5) Sumatoria de resultados preliminares de las 32 entidades federativas.
- 6) Coeficiente de distribución de la 2ª parte del F.G.P.  $\{(4) / (5)\} \times 100$ .

<sup>6</sup> Avalos Aguilar, Roberto. *Op. Cit.* p. 57.

<sup>7</sup> Del Mejía Lira, José. *Op. Cit.* pp. 52-57.

**El Marco Legal y la Estructura Politico-Administrativa del Municipio en México**

La tercera parte del F G P se calcula en forma inversa a las participaciones que tenga cada entidad federativa por habitante, las cuales ascienden a la primera y segunda parte de dicho fondo en el ejercicio de que se trate. La fórmula es la siguiente:

$$\frac{\text{Población}}{\text{Sumatoria de la 1ª y 2ª parte del F G P}} = \text{Inversa per Capita}$$

$$\frac{\text{Inversa Per Capita}}{\text{Suma de Inversa Per Capita}} \times 100 = \text{Coeficiente de Distribución}$$

**Procedimiento**

- 1) Población
- 2) Suma de la 1ª y 2ª partes del F G P del año en cuestión.
- 3) Inversa *per capita* (1) / (2)
- 4) Sumatoria de la inversa *per capita*
- 5) Coeficiente de distribución (3) / (4)

El Fondo de Fomento Municipal (F F M) se distribuye mediante el coeficiente que resulte al aplicar la fórmula señalada en el artículo 2º-A, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal. Dicho coeficiente se calcula conforme a la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Coeficiente de distribución del F F M del año inmediato anterior}}{\text{Recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua en la entidad, en el año inmediato anterior}} \times 100 = \text{Resultado Preliminar}$$

Recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua en la entidad de dos años anteriores.

**Resultado Preliminar / Sumatoria de Resultados = Coeficiente de Distribución**

**Procedimiento**

- 1) Coeficiente de distribución de la entidad en el F F M del año anterior.
- 2) Recaudación del impuesto predial y derechos de agua en la entidad de un año anterior.
- 3) Recaudación del impuesto predial y derechos de agua de la entidad de dos años anteriores.
- 4) Resultado preliminar de la entidad [(1) X (2)] / (3)
- 5) Sumatoria de resultados preliminares de las 32 entidades.
- 6) Coeficiente de distribución (4) X (5)

El procedimiento para obtener el coeficiente efectivo de las participaciones de una entidad se calcula de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Participación de la entidad}}{\text{Total de participaciones a nivel nacional}} \times 100 = \text{Coeficiente Efectivo}$$

**Procedimiento**

- 1) Participación de la entidad
- 2) Total de participaciones en el ámbito nacional
- 3) Coeficiente efectivo

La última fuente de financiamiento es la deuda pública municipal, la cual le permite ampliar los ingresos presentes para hacer frente en forma inmediata a los requerimientos de la comunidad, por eso ésta debe destinarse a la inversión de obras públicas productivas y al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, buscando siempre que las inversiones sean autorrecuperables. El manejo adecuado de la deuda puede constituir un instrumento que vigore el municipio, al permitirle obtener la capacidad administrativa y técnica para resolver sus compromisos con la comunidad, cumpliendo con la obligación de proporcionar adecuadamente los servicios públicos y construir las obras públicas básicas para la población.

Constitucionalmente (artículo 117) los municipios están facultados para contraer deuda siempre y cuando observen las siguientes disposiciones:

- a) La deuda se destine a inversiones públicas productivas
- b) Se respeten los límites establecidos a los montos de las obligaciones y préstamos contraídos, los cuales son aplicables también a los organismos descentralizados y empresas públicas municipales
- c) Las bases que deberán regir la contratación de deuda serán establecidas por las legislaturas locales

Análisis de los ingresos municipales percibidos durante la década pasada<sup>8</sup> demostraron que existe una gran dependencia respecto a las participaciones, llegando a promediar en dicho periodo un 54.73%. Los ingresos propios representaron, en cambio, un 35.13%. Los ingresos extraordinarios un 10.14%, de los cuales la deuda ocupó un 4.68% del total de los ingresos captados. Sin embargo en el periodo 1982 - 1991 se observó un 256.74% real de crecimiento.

### Gasto Público

El primer paso que las administraciones municipales deberían realizar para definir de qué manera van a ejercer sus ingresos es la elaboración de un Plan. Si bien es cierto que muchos municipios cuentan con este documento y en algunas entidades federativas esta es una obligación, también es cierto que lo más importante es contar con el documento más que el proceso de planeación.

La planeación es un instrumento de racionalidad política y administrativa. Los municipios tienen la capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación, sin embargo, existen causas fundamentales que obligan a que la planeación municipal no sea totalmente autónoma.

La primera razón es de carácter económico, ya que no cuentan con los recursos suficientes que les permita instrumentar un desarrollo autónomo, asimismo, las participaciones a las que tienen derecho no pueden ser determinadas con anticipación, por ello se encuentran incapaces de calcular el monto de los ingresos disponibles. La segunda razón es de tipo político, ya que los municipios se encuentran inmersos dentro de una estructura político-administrativa mayor, deben hacer suyas las orientaciones generales de desarrollo definidas por la federación y los estados, además de que los recursos aplicados en su jurisdicción, principalmente son de origen estatal y federal. Por estas causas la planeación municipal se caracteriza por ser dependiente del esquema de planeación nacional.

Como parte del proceso de planeación encontramos la elaboración del Presupuesto de Egresos. En este caso encontramos también serios problemas, no sólo por la ausencia de éste, sino también

<sup>8</sup> *Prof. Asafos Aguilar, Roberto "Análisis de la Situación de la Problemática de la Hacienda Pública Municipal en México: Retos y Perspectivas". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal, Municipal y Local, pp. 40-44. Hernández Torres, Miroslav "La Administración Municipal en México: Retos y Perspectivas". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal, Municipal y Local, pp. 46 y 47, pp. 24-26.*

porque aún formulándolo el ejercicio del gasto público municipal no se ajusta a lo presupuestado pues se da el fenómeno de la reasignación y las transferencias frecuentes e injustificadas en los rubros y partidas del presupuesto, y paradójicamente, el fenómeno contradictorio de que mientras unas partidas no se aplican en el ejercicio, otras se agotan recién comenzado

Analizando los egresos municipales, durante el mismo periodo señalado para los ingresos, encontramos que los denominados gastos administrativos, es decir, los egresos que se realizan para el desempeño de las funciones administrativas, sueldos y salarios, y en la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio, éstos fueron mayores al 50% del total de egresos

En relación con las erogaciones realizadas por concepto de obras públicas y fomento derivadas de inversiones en obras públicas y construcciones, adquisiciones de bienes e inversiones financieras, la tendencia es entre el 23 y el 33 por ciento de los egresos totales. Los datos observados permiten inferir que los gastos en este sentido se destinan a la conservación y mantenimiento de la obra pública, más que a la creación de nueva. Esperando que sea la federación o los estados quienes se encarguen de estas obras

La suma de los dos conceptos anteriores representa la mayor proporción de los egresos municipales

Respecto a los egresos por transferencias, erogaciones no originadas directamente por las propias actividades municipales sino por terceros, los subsidios, donativos, aportaciones, cooperaciones e intereses de la deuda pública local, la tendencia es entre 3.5 y 6.5 por ciento respecto al total de egresos

Las erogaciones por concepto de deuda pública, pagos para amortizaciones del principal o capital del débito local, se ubican entre el 3 y el 5 por ciento como proporción de las erogaciones totales

Haciendo una comparación entre los ingresos y los egresos se puede apreciar que los municipios en su conjunto pudieron cubrir sus gastos administrativos con los ingresos ordinarios, teniendo incluso un superávit del 33.29%. Sin embargo, si sólo consideramos los "ingresos propios" (ingresos que directamente capta y administra el municipio) encontramos un déficit de 21.44%

Resumiendo en algunos puntos la situación financiera de los municipios a más de diez años de las reformas al artículo 115 constitucional,<sup>9</sup> podríamos decir que

- a) Existe una reducción de la participación de los ingresos propios respecto a sus ingresos totales.
- b) Hay menores expectativas de transferencias intergubernamentales de recursos
- c) Aumento en los niveles de deuda pública.
- d) Tendencia recurrente al aumento de los gastos administrativos como proporción del total de gasto
- e) Mayores requerimientos de inversiones de capital por desgaste de obras de infraestructura y crecimiento de la población

Después de analizar la situación financiera de los municipios podemos concluir que, salvo algunas excepciones, éstos están lejos de alcanzar la autonomía económica que les permita determinar el ritmo y rumbo del desarrollo económico de su entorno. Mientras la Federación siga conservando la hegemonía de los recursos los municipios cuentan tan sólo con sus habilidades y la capacidad de improvisación para sacar el máximo provecho de los recursos disponibles frente a las demandas

<sup>9</sup> Avalos Aguilar, Roberto. *Op. Cit.* p. 50

## Capítulo II

---

crecientes de la población. Por ello resulta fundamental contar con personal cada vez mejor capacitado, sistemas, procesos y procedimientos eficientes, estructuras organizacionales eficaces; y, obtener el máximo aprovechamiento de la tecnología, adaptada a sus requerimientos.

### CAPÍTULO III

## PRE - DIAGNÓSTICO

*Lo observable suele ser una pequeña fracción de los hechos que constituyen el objeto de una investigación.*

*Los hechos son como los iceberg; su mayor parte está oculta bajo la superficie de la experiencia inmediata; la cual es a menudo muy diversa de los hechos a los que apunta.*

*Maria Bunge*

Esta etapa del estudio se ha denominado Pre-Diagnóstico debido a que ésta permitirá comenzar a delimitar el campo de estudio mediante la obtención de datos que precisen más los problemas a abordar de la administración municipal.<sup>1</sup> La información a analizar provendrá de fuentes documentales y la observación directa, así como de los propios funcionarios municipales, a través de un taller que permita orientar sus conocimientos hacia los objetivos planeados.

Como se mencionó en el primer capítulo, el tiempo es un factor limitante por lo cual los resultados aquí alcanzados pueden representar un importante ahorro de recursos, tanto para la administración municipal como para el equipo de trabajo. La intención es concentrar los esfuerzos en los aspectos fundamentales del municipio por su impacto en la población y efecto en la eficiencia y eficacia administrativa.

Al considerar la opinión de los funcionarios municipales se reconoce que también son conscientes de los problemas que aquejan a las áreas de las cuales son responsables, pero a veces carecen de los elementos técnicos para encontrar las causas y buscar soluciones y, en otros casos nunca reciben los apoyos para implementar las soluciones.

Asimismo debe tenerse presente que el diagnóstico administrativo es un medio para la optimización de la administración municipal y el cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales. Por ello quien mejor puede proporcionar información de los obstáculos para alcanzarlos es el presidente municipal y sus funcionarios.

El conocimiento general que se tenga sobre la problemática municipal no significa que todos los municipios padezcan los mismos. A pesar de que los miembros del equipo de trabajo tengan experiencia en estudios similares, cada caso representa una situación diferente. Un error común en esta clase de investigaciones consiste en creer por anticipado cuáles son los problemas y las posibles soluciones.

Antes de continuar con la descripción de esta etapa es necesario explicar un concepto que resulta clave para desarrollar las técnicas propuestas. El concepto al que nos referimos es el de proceso. En palabras de Hammer y Champy un proceso es "un conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente".<sup>2</sup> Un ejemplo de proceso en la administración municipal sería el de Catastro y Predial. El catastro se encarga del control y valuación de los predios; mientras que el área de predial del cobro de impuestos, multas y recargos, en su caso. Estas dos actividades se retroalimentan y comparten información, por ejemplo, la actualización de los valores catastrales de los predios (producto de mejoras hechas por el propietario o la

<sup>1</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración* p. 217

<sup>2</sup> Hammer, Michael. *Champy*, James. *Reingeniería* p. 37

introducción de servicios por parte de la municipalidad) debe ser informado al área de predial con el fin de recalcular los impuestos correspondientes

Al considerar estas actividades, inseparables desde el punto de vista del proceso, dado que los productos generados por catastro son el insumo del área de predial, el análisis resultante será más completo y las soluciones algo más que meros paliativos

Esta visión deberá mantenerse a lo largo del pre-diagnóstico, la cual se complementará con el enfoque de sistemas

#### **Acercamiento Previo**

El objetivo de este primer punto es obtener una visión global de las características específicas del municipio objeto de estudio, que permita conocer aspectos relevantes en los ámbitos económico, geográfico, cultural, etc

Los primeros aspectos a investigar serán los relacionados con el medio físico

- Geografía
- Topografía
- Clima
- Fuentes de energía
- Hidrografía
- Uso del suelo
- Áreas contaminadas
- Áreas susceptibles de ser contaminadas
- Áreas de uso productivo

Características generales de la población:

- Número de habitantes
- Distribución (rural y urbana)
- Migración
- Grupos étnicos
- Tasa de natalidad y mortalidad

Infraestructura urbana:

- Agua potable y alcantarillado
- Energía eléctrica
- Alumbrado público
- Pavimentación

Infraestructura de asistencia:

- Educación
- Salud
- Abasto
- Vivienda
- Cultura y recreación

Administración municipal:

- Estructura organizacional

- Condiciones de trabajo
- Equipo y mobiliario
- Distribución de espacio físico

#### Marco legal

- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Ingresos
- Ley de Hacienda Pública Municipal
- Decretos estatales y federales que afecten su funcionamiento
- Reglamentos (tránsito, limpia, etc )
- Bandos

Para obtener esta información se sugiere la utilización de las técnicas de recopilación y análisis documental y la observación directa. Algunos de los documentos que se recomienda recopilar son:

**Plan de Desarrollo Municipal** - Este documento proporciona la visión de la presente administración respecto a los aspectos considerados como prioritarios.

**Informes de Gobierno (actual y pasados)** - Presenta las acciones que se han tomado y las actuales, estas últimas pueden ser comparadas con el Plan de Desarrollo Municipal y determinar si hay correspondencia entre ambos documentos.

**Monografías del Municipio** - Presenta aspectos físico-geográficos, sociales, económicos, políticos e históricos del municipio. También permite consultarse los Censos de Población y Vivienda y, Económicos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**Leyes y Reglamentos** - Estos proporcionan el marco legal de actuación del Ayuntamiento y la administración municipal.

**Manual de Organización** - Muestra la estructura formal de la organización, la división interna del trabajo, la delimitación de responsabilidades y, las relaciones de autoridad y comunicación.

La observación directa se recomienda para hacer una inspección general sobre todo en los aspectos relacionados con la infraestructura urbana, de asistencia y la administración municipal. Para apoyar esta actividad se pueden seguir los aspectos señalados en las listas de observación correspondientes. (Véanse Anexos 3.1, 3.2 y 3.3)

La observación directa tiene la ventaja de proporcionar información sin interpretaciones de terceras personas, salvo claro la subjetividad del observador<sup>3</sup>. Sin embargo la aplicación de estos instrumentos será de alguna manera más objetiva, ya que los aspectos a observar serán de objetos y no de comportamientos.

A pesar de observar en este momento solamente objetos, cabe hacer algunas recomendaciones:

- a) Antes de iniciar la aplicación es necesario planear el trabajo, empezando por designar grupos de al menos dos personas, lo cual permitirá comparar las anotaciones de ambos. El número de equipos dependerá del tamaño del municipio y la cantidad de miembros del equipo investigador.
- b) Familiarizarse con los instrumentos y la forma de llenarlos. Unificando los criterios de interpretación.

<sup>3</sup> Rojas Soriano, Raúl. Guía para Realizar Investigaciones Sociales, p. 130

- c) Trazado de rutas y tiempo programado de aplicación. Para esto se requiere previamente haber conseguido mapas y planos del municipio y localidades urbanas en él comprendidas, así como la ubicación de los inmuebles donde se localizan las oficinas municipales. En lo posible, visitar todas las localidades urbanas y oficinas, en caso contrario, seleccionar sólo las más importantes.
- d) Prever los apoyos logísticos necesarios (automóvil, rutas de autobuses, etc.), las facilidades para el acceso a las oficinas y la papelería suficiente para cada aplicación.
- e) Las anotaciones deberán hacerse en el momento de la observación y discutidas posteriormente para su análisis.
- f) Aunque no es común, la observación puede interrumpirse o suspenderse por factores externos, fuera del control del equipo, como mítines, huelgas, toma de instalaciones, condiciones atmosféricas adversas, etc. Para evitar retrasos o al menos minimizarlos, es mejor mantenerse al tanto de los acontecimientos que afecten el proceso de investigación.

#### **Taller de Trabajo con Funcionarios Municipales**

La segunda parte del Pre-Diagnóstico es la realización del taller con funcionarios municipales que permitirá identificar los procesos, áreas y agentes involucrados en los aspectos prioritarios de la administración municipal. El éxito del taller dependerá, sobre todo, de la participación de todos los funcionarios, incluyendo al Presidente Municipal, y del dominio de los aspectos técnicos de sus respectivas áreas de trabajo. Asimismo la conducción del taller por parte del moderador ayudará a obtener mejores resultados.

Un beneficio adicional del taller consiste en que ayudará a romper la visión parcial de los alcances del trabajo que cada funcionario tiene sobre sus áreas. Tomarán conciencia de que, así como hay áreas dependientes de sus productos, ellos también dependen de una u otra manera de los insumos de otras.

Para celebrar el taller no es requisito haber concluido la recopilación de información documental y la observación directa. Incluso estas actividades pueden ser simultáneas.

#### **Desarrollo del taller**

El taller está diseñado en tres fases, durante las cuales los participantes aportarán los elementos para definir los procesos prioritarios de la administración municipal que, finalmente, se convertirán en objeto de estudio.

El desarrollo está planeado con una mecánica de aproximaciones sucesivas hacia el objetivo final, de tal forma que sea el propio grupo quien determine los resultados.

La primera etapa consiste en la identificación y definición de todos los procesos en la administración municipal, la segunda etapa es la calificación de cada proceso de acuerdo a los criterios predefinidos, y, la tercera permitirá identificar las interrelaciones mediante la influencia directa e indirecta de cada proceso, ampliando la base del estudio.

Con el fin de asegurar el buen desempeño del taller es necesario considerar las siguientes recomendaciones.

- a) El Presidente Municipal será quien convoque a la reunión, haciendo explícitos los objetivos del taller.

- b) Designar un moderador por parte del equipo de investigadores, el cual será responsable de la logística del taller, de la reproducción y distribución de los materiales a utilizar, y de coordinar con el área de servicios del municipio el lugar donde se llevará a cabo el evento
- c) Los funcionarios convocados serán los encargados de cada una de las áreas sustantivas y adjetivas, así como de las áreas *staff* de la Presidencia Municipal. Si en el municipio existen organismos descentralizados o paramunicipales, no será necesaria la asistencia de sus funcionarios
- d) Para asegurar la confiabilidad de los resultados obtenidos será necesario la asistencia puntual y de tiempo completo de todos los funcionarios
- e) El taller deberá realizarse fuera de las instalaciones del municipio, de preferencia en un día inhábil para evitar interrupciones y distracciones que entorpezcan el desarrollo del taller
- f) La duración del taller se estima en seis u ocho horas, dependiendo de las características propias de cada municipio. Por ello es recomendable considerar recesos para descansar después de cada actividad y otro para comer.
- g) El moderador deberá explicar cada uno de los conceptos utilizados, así como aclarar dudas sobre el llenado de los formatos.

#### **Primera fase: Identificación de procesos**

El principal problema al que se enfrentan los coordinadores o moderadores del taller consiste en cambiar la forma de ver de los funcionarios con respecto a su trabajo y el alcance de sus responsabilidades, los cuales están acostumbrados a visualizarlos a través de las fronteras organizacionales.

El moderador explicará que generalmente los procesos rebasan las fronteras organizacionales, a este fenómeno se le conoce como "alcance de ameba"<sup>4</sup>, denominado así por la figura irregular resultante al identificar las áreas o departamentos participantes (Véase Figura 3.1). Dentro de la dinámica administrativa el proceso no permanece estático, sino que varía con el tiempo involucrando a nuevas áreas y/o excluyendo a otras. Así la figura cambia lenta pero continuamente como una ameba.

Actualmente en las organizaciones raramente encontramos procesos que inician y terminan en una misma área debido a que éstas se organizan por funciones y no por procesos

Una técnica sencilla para ayudar a identificar los procesos y sus alcances es contestando las siguientes preguntas:

¿Cuál es el objetivo de su área, es decir, para qué fue creada? Para contestar esta pregunta se recomienda utilizar verbos en infinitivo como apoyar, regular, planear, normar, coordinar, dirigir, etc., los cuales definen mejor el área. Se recordará a los participantes que el objetivo debe ser concreto y sencillo en su redacción, evitando utilizar adjetivos y frases repetitivas

¿Qué productos y/o servicios genera su área? Probablemente existan confusiones entre lo que es un producto y un servicio. Para fines del ejercicio no es relevante que se clasifiquen como uno u otro. Sin embargo se deberá tener cuidado que éstos sean claramente identificados y definidos. Supongamos el caso del servicio de agua potable, el cual puede ser confundido como un producto, el agua proporcionada. Se evitará enunciar un producto o servicio como un documento, por

<sup>4</sup> Al respecto consúltese: Morris, Daniel Brandon, *Juel Op Cit* pp. 190 y 191



si existen discrepancias o faltan procesos con respecto a la opinión de los asistentes. Este ejercicio se irá facilitando conforme avance, ya que la interrelación de los insumos y productos hará que poco a poco se vayan uniendo las relaciones entre cada uno de ellos. Asimismo será más sencillo identificar inconsistencias. Si alguien menciona que el producto y/o servicio que identificó realmente es un insumo de otra área, ésta debió haberlo considerado así en su formato. En caso contrario se puede iniciar la discusión para definir si realmente lo es.

Los procesos identificados y depurados en la exposición se deberán concentrar en el formato diseñado para el efecto (Anexo 3.5). Igualmente, si así le parece conveniente a los participantes, pueden anotarse en hojas de rotafolio y pegarse en un lugar visible del aula o salón de trabajo.

### Segunda fase: Selección de procesos

Identificar los procesos que requieren mayor atención permitirá hacer la primera delimitación del alcance del diagnóstico, el cual podrá ser ampliado una vez que se establezcan las interrelaciones con otros procesos que puedan afectarse directa o indirectamente para dar una valoración más completa y clara del impacto.

Para llevar a cabo la selección, primeramente todos los procesos identificados en la primera fase del taller serán calificados individualmente por los asistentes con base en los siguientes factores:

- a) El proceso tiene un gran impacto en la eficiencia y eficacia global del municipio
- b) El proceso es considerado como el de mayor importancia dentro del municipio
- c) El proceso emplea gran cantidad de personas para su ejecución
- d) El proceso es considerado problemático
- e) El proceso representa una oportunidad de mejora para el municipio

Cada uno de estos factores será calificado por los participantes. Las calificaciones estarán en un rango de 1 a 5, de acuerdo a los siguientes criterios:

- 5 cuando cumpla completamente con el enunciado
- 4 cuando cumpla casi completamente con el enunciado.
- 3 cuando cumpla medianamente con el enunciado
- 2 cuando casi no cumpla con el enunciado
- 1 cuando no cumpla con el enunciado

Asimismo cada uno de los factores tendrá un valor ponderado, como se muestra a continuación:

a) Eficiencia y eficacia	20%
b) Importancia	30%
c) Mayor cantidad de personas	10%
d) Problemático	30%
e) Oportunidad de mejora	10%
	100%

El procedimiento para determinar la calificación final será multiplicando la calificación de cada factor por el valor porcentual predeterminado al mismo. Los resultados obtenidos se sumarán, obteniéndose la calificación final. (Anexo 3.6)

Ejemplo. Supongamos que el proceso "X" fue calificado de la siguiente forma

	1	2	3	4	5
Factor a)		X			
Factor b)			X		
Factor c)	X				
Factor d)				X	
Factor e)					X

El valor ponderado de cada concepto se calculará así:

- a)  $2 \times 0,2 = 0,4$
  - b)  $3 \times 0,3 = 0,9$
  - c)  $1 \times 0,1 = 0,1$
  - d)  $4 \times 0,3 = 1,2$
  - e)  $5 \times 0,1 = 0,5$
- 3,1

La calificación de este proceso es de 3,1

Con este procedimiento la calificación final no se verá afectada significativamente si el proceso emplea gran cantidad de personas, en cambio si lo hará cuando se considere problemático. De esta forma los factores más significativos ayudarán a identificar los procesos de interés para el diagnóstico.

Todos los participantes deberán calificar individualmente los procesos identificados, sin importar que su área no participe en el proceso en cuestión. Esto permitirá tener una visión tanto interna de los directamente involucrados, como el punto de vista de las áreas externas al mismo.

La calificación definitiva de los procesos se obtendrá calculando el promedio de las calificaciones individuales dadas a cada proceso, mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Calificación Definitiva} = \frac{\text{Sumatoria Calificaciones Individuales}}{N}$$

Donde N = Número de calificaciones individuales

Una vez obtenida la calificación definitiva de cada proceso, éstos se ordenarán en orden decreciente (Anexo 3.7)

### Tercera fase: Interrelación de procesos

La técnica utilizada para identificar la interrelación entre los procesos, es la del análisis estructural. Ésta permite interpretar la realidad concibiéndola como un reloj, cuyas piezas se encuentran en íntima comunicación unas con otras, de modo que el movimiento de un engrane repercute en los restantes, directa o indirectamente.<sup>5</sup>

Esta técnica es complementaria de la segunda fase, ya que una vez determinados los procesos prioritarios debemos observar las relaciones que pueden tener entre sí los procesos que conforman la administración municipal. Identificar las relaciones directas e indirectas permitirá, en un primer

<sup>5</sup> Esta técnica es una adaptación de la propuesta presentada por Mónica Sandoque, Francisco, en su libro *La Purga*, pp. 35-68.

momento, incorporar al diagnóstico otros procesos que no hubieran sido considerados en la fase anterior y que pudieran ser importantes para el análisis de las causas y efectos de las problemáticas detectadas, en un segundo momento, prever los efectos positivos y negativos que pudieran tener las propuestas surgidas del diagnóstico.

Cuando cualquier modificación en un proceso determina cambios en otro estamos frente a una influencia directa. Por ejemplo, si el proceso de adquisiciones de materiales cambia los montos de las compras que las áreas pueden realizar directamente, esta modificación afectará el proceso de obra pública, positiva o negativamente dependiendo del sentido del cambio.

Si el proceso A influye sobre B y a su vez B influye sobre C, entonces podemos decir que A influye indirectamente sobre C.

El primer paso para aplicar esta técnica es la construcción de un cuadro de doble entrada de la manera siguiente:

	Proceso A	Proceso B	Proceso C		Proceso N
Proceso A					
Proceso B					
Proceso C					
Proceso N					

El segundo paso es solicitar a los funcionarios que señalen si los procesos ordenados en la primera columna influyen sobre cada uno de los ordenados en las siguientes. Es decir si A influye sobre B, C, D, E y así sucesivamente hasta el último.

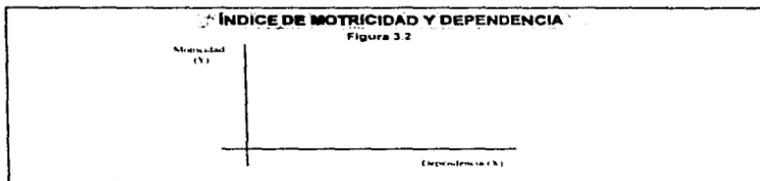
La forma de calificar será en base a la influencia directa o nula que pudiera existir. Si la respuesta era nula se anotará una letra N. Si la influencia es directa se anotará la letra D. En un sistema binario de oposición la N representará un 0 y la D será igual a 1.

Asignando los valores correspondientes a la tabla, se agregará una columna y un renglón para efectuar la sumatoria de las columnas y renglones. (Anexo 3 B)

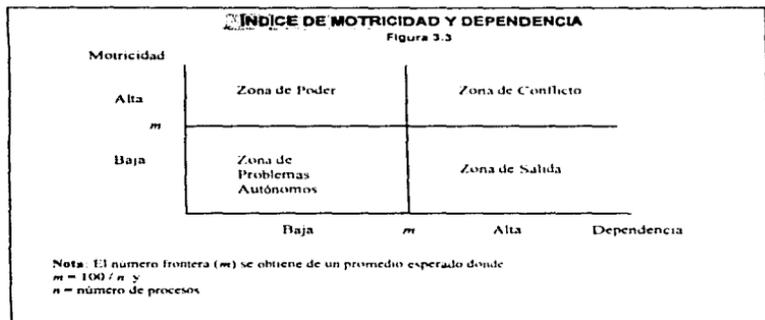
Influencia de / sobre	Proceso A	Proceso B	Proceso C		Proceso N	Motricidad Total
Proceso A						
Proceso B						
Proceso C						
Proceso N						
Dependencia						

El número de procesos sobre los cuales influye uno se denomina *índice de motricidad* (sentido horizontal), ya que indica la fuerza que tiene sobre los demás. Así entre mayor es la sumatoria resultante, mayor es su motricidad. Asimismo, en sentido vertical, el valor obtenido representa las veces en que cada proceso es influido por los demás. Este valor se denomina *índice de dependencia*, porque indica el grado o el porcentaje de subordinación con respecto a los otros.

De los resultados obtenidos en la matriz se puede pasar a relacionar el índice de motricidad (Y) de cada proceso con su correspondiente índice de dependencia (X) (Figura 3.2)



El plano dibujado se dividirá en cuatro zonas como se ilustra a continuación



Cada una de estas zonas se interpreta así:

- a) **Zona de poder.** - Son los procesos que influyen en la mayoría y dependen poco de los demás. Son muy fuertes y poco vulnerables. Cualquier modificación en ellos repercutirá en todo el sistema. Por lo tanto se deben considerar seriamente para determinar los procesos a estudiar.
- b) **Zona de conflicto.** - Estos procesos son influyentes y vulnerables. Así como influyen son influidos.
- c) **Zona de salida.** - Son altamente dependientes de los demás.
- d) **Zona de problemas autónomos.** - Funcionan independientemente de los demás.

Resulta obvio que los procesos en los que debe centrarse la atención se ubicarán en la zona de poder. Sin embargo no significa que éstos coincidan con los resultados obtenidos en la fase

anterior, pero si pueden ayudarnos a replantear los procesos previamente seleccionados. Si un proceso no se identificó como prioritario, pero se ubica en la escala más alta de la zona de poder, indiscutiblemente deberá entrar en el análisis

Este análisis deberá complementarse con los resultados obtenidos durante la investigación documental y la observación directa, de tal forma que permitan confirmar la selección de procesos. Sin embargo si existiesen diferencias se deberá realizar un análisis más profundo que permitan explicar las diferencias halladas y tomar las decisiones correspondientes

Finalmente, los procesos seleccionados y el ajuste al programa de trabajo serán presentados al presidente municipal para su visto bueno y modificaciones, en su caso

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS ADMINISTRATIVO DE LOS SUBSISTEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

*Investigar significa a pagar la entrada por adelantado y  
entrar sin saber lo que se va a ver*

*J. Robert Oppenheimer*

El análisis administrativo consiste en el estudio de las causas y los motivos de los problemas o situaciones administrativas, diferenciando entre las causas superficiales y las causas radicales, así como también incluye el conocimiento de los antecedentes (si los hay) y cuáles soluciones se pusieron en práctica para resolverlo. El análisis es fundamental para el estudio de la administración municipal y forma parte del diagnóstico administrativo. En esta etapa se aplica más que nunca que, a pesar de la diversidad de "recetas" y formularios que se han inventado, ninguna tiene validez ni aplicación universal, antes el analista debe comprender el caso concreto objeto de estudio para así determinar la mejor forma de abordarlo.

El proceso de análisis se puede desarrollar conforme a los siguientes pasos propuestos<sup>1</sup>, sin embargo hay que tener presente que cada situación administrativa exigirá una revisión diferente de cada uno de ellos.

- a) Conocer el hecho o la situación que se analiza
- b) Describir tal hecho o situación
- c) Descomponerlo con el fin de conocer todos sus detalles y aspectos
- d) Examinar críticamente y comprender cada elemento del hecho específico en estudio
- e) Ordenar cada elemento de acuerdo con el criterio de clasificación elegido, haciendo comparaciones y buscando analogías y discrepancias con otros hechos
- f) Definir las relaciones que operan entre cada elemento, considerado individualmente y en conjunto, tomando en cuenta que los fenómenos administrativos no se comportan en forma aislada y por sí solos, sino que son también producto de las circunstancias del medio circundante y efecto de otros subsistemas
- g) Identificar y explicar las deficiencias y sus causas con el fin de resolverlas, esto es, formular un diagnóstico de la situación.

Una vez que el analista considera haber reunido la suficiente información para comenzar a compararla y evaluarla, deberá verificar y completar las discrepancias u omisiones de datos, eliminará datos insignificantes o no comparables y tomará en cuenta la educación humana cuando evalúe los datos. Aquí el analista tomará en cuenta la personalidad de los involucrados, colocará los datos de opiniones en su perspectiva adecuada, detectará los datos que intencionalmente han sido enfatizados y considerará las quejas de los empleados pero no sólo en relación con el objeto que argumenten sino también con la situación personal del quejoso.

<sup>1</sup> Quiroga Leon, Gustavo. *Organización y Métodos en la Administración Pública*, p. 155

Además existirán otras consideraciones respecto de la interpretación de los datos por parte del analista, éstas son tendrá en mente las insatisfacciones de la administración, nunca aceptará la palabra de los empleados muy "conservadores" como determinantes sin tener pruebas adecuadas, siempre dudará de la situación existente, no se precipitará al dar opiniones, buscará los antecedentes, causas o razones que parezcan estar en desacuerdo con datos y hechos manifiestos. Asimismo, el analista deberá comparar los datos con las normas profesionales aceptadas, descubrirá procedimientos y relaciones anormales y sacará conclusiones.

Conforme a la propuesta presentada en el capítulo primero, el análisis comprenderá los aspectos técnicos, humanos, organizacionales, psicosociales y materiales de la administración municipal, representados por los subsistemas Administrativo, Objetivos y Valores, Técnico, Psicosocial y, Estructural.

El orden en que se abordarán los subsistemas dependerá de la amplitud del estudio, sin embargo debido a las relaciones establecidas en el modelo de administración bajo el enfoque de sistemas se sugiere seguir el siguiente orden: Primeramente abordar el Subsistema Administrativo, seguir con el de Objetivos y Valores, continuar con el Psicosocial, en seguida el Técnico y terminar con el Estructural. Esta propuesta no excluye que varios equipos trabajen simultáneamente, pero habrá que mantener la visión integral al hacer la interpretación y análisis de la información recopilada por separado. Por ejemplo los aspectos motivacionales (subsistema psicosocial) pueden estar influenciados por las condiciones materiales, como la distribución de los espacios físicos, iluminación o equipo disponible para trabajar (subsistema técnico). El caso anterior solamente es una situación que se puede presentar, pero la interrelación en cada organización presenta sus particularidades, por ello la valoración de los datos y la búsqueda de estas conexiones es responsabilidad del analista.

Así como el análisis administrativo considera las interrelaciones entre los subsistemas, las propuestas de mejora derivadas de éste deberán considerar su impacto en los demás. El enfoque de equilibrio entre sistemas<sup>2</sup> puede ayudar a entender esta recomendación. Este enfoque parte de considerar a la organización compuesta de tres sistemas: tecnológico, estructural y cultural.<sup>3</sup> Estos sistemas guardan un equilibrio de acuerdo a los siguientes principios:

- a) Los sistemas (en nuestro caso los subsistemas) se ven afectados por un cambio en la misión.
- b) El sistema de personal afecta y es afectado por los otros.
- c) Cualquier sistema puede generar cambio en otro.
- d) Los sistemas, generalmente, encuentran rápidamente el equilibrio.
- e) Este equilibrio no es óptimo en términos de la misión y resistente al cambio.
- f) Para cambiar a la organización estos sistemas necesitan ser capaces de reajustarse para lograr un nuevo equilibrio.
- g) El nuevo equilibrio será de apoyo a la misión y las necesidades individuales.

Si se proponen cambios en la tecnología (ya sean cambio en las técnicas, equipo o métodos de trabajo) que impliquen mayor autonomía de los empleados, el estilo de liderazgo y la estructura de toma de decisiones deberá adecuarse en este sentido. Un jefe de tipo autoritario y centralizador del

<sup>2</sup> Véase Ferrer Pérez, Luis. *Guía Práctica de Desarrollo Organizacional*, pp. 15 y 46.

<sup>3</sup> A pesar de que el modelo de organización propuesto por este enfoque difiere del utilizado en este trabajo, consideramos igualmente aplicables los principios establecidos para formular propuestas de mejora.

trabajo iría en contra de los cambios impulsados. Asimismo los valores organizacionales promovidos deberán favorecer un mayor involucramiento del personal en su trabajo, en contra de una baja implicación individual. Esto se puede lograr a través de una revaloración del papel que cada trabajador tiene en la organización, premiando la participación, la crítica constructiva y motivando al personal a proponer propuestas de mejora sobre la manera de hacer su trabajo.

Como recomendación final cabe agregar que ningún método o técnica propuesta, por cuidadosamente que haya sido elaborado, garantiza buenos resultados si no se sigue un proceso sistematizado de investigación, se cuenta con profesionales capacitados y se mantiene una actitud objetiva, conservando una distancia apropiada del objeto de estudio.

### **Análisis del Subsistema Administrativo**

El Subsistema Administrativo se ubica en el centro del modelo de organización propuesto, ya que éste es el que vincula a la administración municipal con su entorno, fija los objetivos, establece los planes generales, define la estructura y los procesos de control.<sup>4</sup>

En su interior existe una íntima interrelación entre sus elementos y de su correcta estructuración depende en buena medida el éxito de la organización. Imaginemos por ejemplo una administración municipal que tenga como prioridades dotar de agua potable a todas las viviendas dentro de su circunscripción territorial, pero la estructura organizacional y el presupuesto no reflejan esta intención. Evidentemente el logro de la meta será difícilmente alcanzable.

En el presente apartado se describirá el deber-ser del proceso de planeación municipal, retomando el modelo plan-programa-presupuesto utilizado en la administración pública mexicana, así como también la propuesta hecha por Misael Hernández Torres y José Mejía Lira para la elaboración de un plan municipal,<sup>5</sup> con el fin de determinar, a partir de estos elementos, los problemas y deficiencias de dicho proceso en la administración municipal objeto de estudio.

### **El proceso de planeación**

La planeación municipal, a partir de la institucionalización del Sistema de Planeación Nacional en los años ochenta, ha cobrado día a día mayor importancia, al grado de que en algunas entidades federativas esta es una obligación para todos los municipios de su circunscripción territorial. Sin embargo esta aún presenta serias deficiencias en todos los municipios, desde el proceso mismo de generación del plan hasta los mecanismos de seguimiento y evaluación.

La participación activa y responsable de las administraciones municipales en la planeación nacional va más allá de cumplir con una obligación, ya que esta es la oportunidad para participar en la toma de decisiones en el ámbito estatal y federal y manifestar las necesidades y requerimientos particulares de su población sin apreciaciones centralistas.

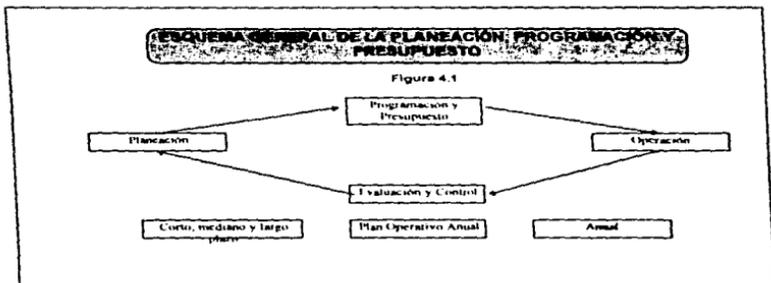
Debido a que la planeación municipal está inmersa en un sistema nacional, es imposible pensarla sin su vinculación a los procesos de planeación estatal y federal que, como ya se analizó anteriormente, también la determina. Pero esto no debe convertirse en una limitante, sino en una circunstancia, ya que a pesar de ello, la administración municipal debe buscar la optimización de sus propios recursos y para ello cuenta con esta herramienta insustituible: la planeación.

El esquema general de la planeación, programación y presupuesto utilizado para realizar la descripción del proceso de planeación, se compone básicamente de las siguientes etapas:

<sup>4</sup> *Ínfra*, pp. 7 y 8.

<sup>5</sup> Hernández Torres, Misael; Mejía Lira, José. *Experiencias de la Planeación Municipal y Propuestas para su Mejoramiento*. Documento de Trabajo 1. pp. 23-52.

- a) Establecimiento de planes (generales y particulares, si los hay)
- b) Desarrollo de programas
- c) Establecimiento de presupuestos financieros.
- d) Ejecución de las operaciones
- e) Control y evaluación de los programas y presupuestos



Este esquema se divide en dos niveles, el primero está compuesto por los elementos de la parte superior del mismo, es decir la planeación, programación y presupuestación, formando un proceso cuyas partes, por necesidad unas a otras, están interrelacionadas. El segundo nivel incluye los mismos elementos más el ciclo de operación y control.

A continuación se hará una breve descripción de cada uno de estos elementos.

#### Elaboración de planes

El plan es el documento que guía las decisiones y acciones de la administración municipal al señalar las políticas, estrategias y objetivos a alcanzar.

Parecería que el primer paso para conformar un buen proceso de planeación es la elaboración de un plan, sin embargo esta no es ninguna garantía, ya que en algunas ocasiones, el medio se transforma en fin, es decir, se cree que al elaborar dicho documento ya se culminó el proceso de planeación. El resultado es, que la administración funciona en forma desarticulada, donde unos son los tomadores de decisiones, otros los planeadores y otros más los operativos. El colmo de esta situación es cuando se quieren "acomodar" las acciones a los planes.<sup>5</sup> En otras ocasiones el plan se convierte en un documento de corte político ("intenciones de campaña o de imagen), por lo cual

<sup>5</sup> Hernández Torres, Misael; Mejía Lara, José. *Op. Cit.* p. 18

es inoperante y no es capaz de cumplir el fin para el cual fue creado ser guía y punto de referencia para la toma de decisiones.

Por tal motivo la generación del plan de gobierno es uno de los pasos más importantes del proceso de planeación, ya que si desde un principio el documento presenta deficiencias esto se verá reflejado en las siguientes etapas.

Las propuestas para elaborar el plan fluctúan en dos extremos. Por un lado están aquellas que sostienen que éste debe estar sustentado en la comunidad como generadora de todas las orientaciones de acción gubernamental y, por otro lado, las que dicen que el grupo gubernamental debe decidir las pautas y las acciones para la sociedad. En un punto intermedio está la propuesta de Hernández Torres y Mejía Lira, la cual retomamos con algunas modificaciones. Estos autores creen que ambos extremos deben unirse "el accionar gubernamental proveniente del reconocimiento de las demandas, propuestas e intereses de los grupos y miembros de la sociedad civil, y la dirección, conjunción y concertación de acción, influenciada por un proyecto y/o política de quienes están a cargo del gobierno".

Siguiendo la propuesta hecha por estos autores, las fases para elaborar el plan son:

- a) Definición de la misión
- b) Realización del diagnóstico
- c) Identificación de actores (grupos sociales, partidos políticos, organizaciones privadas, locales, nacionales, internacionales, etc.)
- d) Identificación de las tendencias globales del municipio por medio de variables globales, sectoriales e institucionales
- e) Establecimiento de relaciones causa-efecto posibles que determinan las tendencias y la situación actual
- f) Establecimiento de objetivos
- g) Elaboración del plan

Toda organización tiene una razón de ser, esta se ve materializada a través de su misión. Algunas administraciones no tienen consciente su propósito, cada persona o nivel jerárquico tiene su propia concepción del por qué y para qué de su trabajo en el contexto global de la organización. Lo mejor en todo caso es hacer de la misión un elemento presente y común a todos los miembros, ya que la misión también es la guía de todas las acciones y decisiones administrativas.

Podría pensarse que la misión de todos los municipios es la misma: servir a la comunidad. Pero a este "servicio" es necesario darle contenido, hay que establecer orientaciones claras a la acción municipal. La misión debe considerar: la historia de la conformación del municipio a través de los conflictos inter e intragrupales, como resultado de los cambios en la organización del aparato productivo y los productores; la historia como reflejo de la intervención gubernamental en el municipio; transformaciones e integración de la mano de obra y el empleo; transformaciones e integración de estructuras locales de producción con nacionales e internacionales; migraciones; estructura de clases sociales y grupos de poder, y, el ejercicio del poder de los grupos hegemónicos locales y extramunicipales.

<sup>7</sup> Hernández Torres, Misael Mejía Lira, José Idem p. 29

## Capítulo IV

---

El diagnóstico consiste primeramente en la recopilación de información acerca de la realidad municipal y de su evolución. En segunda instancia se considerarán los sujetos dinamizadores del municipio, su comportamiento y tendencia, así como la contextualización de problemas y situaciones, capaz de establecer relaciones causa-efecto. Para realizar este análisis se pueden utilizar dos técnicas sencillas, el abaco de François Regnier y la matriz de análisis estructural. La primera ayuda a identificar las tendencias globales en el municipio y la segunda determinar las relaciones causa-efecto de las tendencias y situación actual.

A partir de los resultados obtenidos del análisis entonces es posible comenzar a determinar los objetivos<sup>8</sup> deseados, los cuales reflejen las prioridades y sectores de la población beneficiados de las futuras acciones de gobierno.

Algunas reglas básicas deberán ser observadas para su formulación, estas son:

- a) Se debe especificar el resultado clave que se va a conseguir, sin mencionar las acciones o trabajos por ejecutar.
- b) Destinarlos a un sólo resultado final y no obligar a contraer múltiples compromisos.
- c) Se debe especificar la fecha límite para su cumplimiento, que permitan hacer su seguimiento.
- d) Debe ser específico y cuantificable y, por lo tanto, medible y verificable. Debe señalar el "qué" y el "cuándo", pero evitar responder al "por qué" y "cómo" (el cómo puede manifestarse en términos generales, más no entrar en detalles).
- e) Deber ser realista y alcanzable, sin dejar de representar un reto significativo.
- f) Deber ser congruente con los recursos disponibles o previstos (materiales, financieros, humanos y tecnológicos).
- g) Manifestarlos en términos positivos, es decir, diciendo lo que hay que hacer en lugar de lo que se evitará.
- h) Su redacción debe ser sencilla y concreta, utilizando un lenguaje sencillo que permita su comprensión para quienes están comprometidos en su consecución.

La fase final de este proceso consiste en la redacción del plan, el cual es reflejo de los resultados obtenidos en las fases anteriores, cuyo propósito fundamental es tener un marco de referencia y documento base para las acciones de gobierno.

La presentación y apartados que debe contener el plan es difícil de describir, ya que limitaría la creatividad e iniciativa de los planeadores. Sin embargo, como elementos mínimos podemos decir que éste debe contener el diagnóstico que permitió definir los objetivos, lo cual permitirá en la etapa evaluativa determinar si las previsiones y necesidades fueron elaboradas adecuadamente, así como los cambios y elementos importantes para la acción del municipio. Asimismo, se establecen las orientaciones buscadas a largo plazo, se deben desagregar los objetivos, tantos como sea necesario y útil para dividir y ejecutar tareas. Y, lo más importante, contar con planes que establezcan objetivos viables y alcanzables en el periodo del plan. (Ver Anexo 4.1)

---

<sup>8</sup> Cabe aclarar en este punto la diferencia entre objetivo y meta, que para algunos autores significa lo mismo. El objetivo tiene como característica principal ser de carácter cualitativo, además un objetivo puede tener uno o más metas derivadas del mismo. La meta es de carácter cuantitativo y está contenida, sobre todo, en los programas y presupuestos derivados del plan. Cuando se señala que los objetivos deben ser cuantificables, se refiere precisamente a que puedan ser descompuestos en metas.

Algunos municipios preferirán utilizar otros métodos y técnicas para elaborar su plan, en realidad no se trata de imponer una idea, sin embargo la lógica y observación cuidadosa nos permite deducir cuando fue hecho a través de un trabajo serio y responsable y cuando fue "sacado de la manga".

### **Desarrollo de programas**

Un programa es, en cierto sentido, la materialización del plan que incluye el elemento tiempo (ya sean horas, días, meses, etc.) para llevar a cabo una determinada operación. En otro sentido, también se puede definir como una actividad administrativa derivada del proceso de planeación, cuyo fin es preparar y ordenar las actividades que realizarán diversas unidades administrativas de la administración municipal, considerando el tiempo, los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros disponibles. De esta actividad resultan los programas con los calendarios de actividades y aplicación de los recursos.

Los programas son herramientas con que cuenta la administración municipal para alcanzar los objetivos fijados, reflejan el tiempo necesario para realizar las actividades y determinar las fechas para alcanzar los objetivos y metas establecidas.

Resulta conveniente que en la elaboración de los programas participe el personal de la administración, lo cual significa que los miembros de la organización formulen sus programas y éstos sean controlados por los responsables de cada área. El nivel de participación sugiere obviamente debe corresponder al grado de responsabilidad de los empleados, con ello se logrará un mayor grado de compromiso en el logro de las metas.

El programa tiene un doble papel, tanto en la planeación como en el control. Como instrumento de planeación y señalamos su importancia en la previsión, organización y aprovechamiento de los recursos, como instrumento de control permite supervisar el avance o retraso en la ejecución de las acciones, pudiéndose identificar fallas y tomar las medidas correctivas para su cumplimiento.

Un programa mínimamente debe contener

- a) Los objetivos y metas a alcanzar
- b) Los proyectos, actividades y tareas
- c) El costo total del programa
- d) El tiempo estimado para su realización
- e) Las unidades administrativas o funcionarios responsable de la ejecución y control del programa.

Los programas dependiendo de su naturaleza, se componen de: subprograma, proyectos, actividades, obras y tareas.

Por su naturaleza los programas se clasifican en: Programas de Operación y Programas de Inversión. Los primeros son aquellos cuyo fin es dar un mejor cumplimiento a las tareas y atribuciones de la administración municipal. Las metas se miden en relación a los resultados finales alcanzados. Éstos se integran en actividades y tareas. Ejemplos de estos programas son: Educación, Asistencia Social, Seguridad Pública, Servicios Públicos, etc. Los segundos se caracterizan por permitirle aumentar la capacidad de respuesta del gobierno municipal ante las necesidades de la población. Generalmente, las metas se miden en obras públicas y acciones encaminadas a la promoción del desarrollo económico municipal. Se integran por proyectos, obras

\* Para una descripción más detallada del contenido y elaboración de los programas municipales, consultar la publicación *La Programación Municipal*, Guía Técnica N° 12 INAP, 1986.

y actividades. Algunos ejemplos son: Caminos rurales, construcción de centros de salud, empresas paramunicipales, presas, fomento forestal, etc.

Al igual que en el caso de los planes, lo importante de los programas va más allá de su existencia. Objetivamente debe evaluarse su congruencia con los objetivos previamente definidos en el plan y estructurados de acuerdo a las necesidades sociales detectadas. Los recursos previstos deben hacerse con base a estimaciones reales, no potenciales (es decir, congruencia con respecto a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y recursos con que efectivamente cuenta la administración). Como instrumento de control, el programa debe ser guía para la ejecución de las actividades; herramienta para la supervisión; delimitar responsabilidades y proporcionar información útil para el siguiente periodo. (Ver Anexo 4.2)

Si el programa no cumple con alguna de estas características, entonces habrá que cuestionar qué papel le ha sido asignado en la administración municipal.

#### **Establecimiento de presupuestos financieros**

Los presupuestos son una variante o modalidad de los programas, con la diferencia de que mientras en los programas se determina sobre todo tiempo, en el presupuesto se toma en cuenta el dinero. En otras palabras, es la estimación cuantificada en unidades monetarias de los gastos que el ayuntamiento prevé realizar en un año para cumplir con sus funciones, no son simples predicciones, sino programas formales del gobierno.

Junto con la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos municipal es uno de los documentos financieros más importantes, ya que permite prever los recursos financieros, controlar el gasto y generar información para la elaboración del presupuesto del año siguiente.

Asimismo constituye un instrumento de control, al limitar los gastos y pagos solamente a lo previamente definido en el presupuesto. El incumplimiento de esta disposición acarrea graves consecuencias a los infractores.

En general, los municipios en México utilizan tres tipos de presupuestos. Por objeto del gasto, Institucional administrativo y Por programas.

El Presupuesto por Objeto del Gasto como señala su nombre clasifica las erogaciones del municipio con base en los gastos a realizar. Esta organización permite identificar mediante un listado, homogéneo y coherente los bienes y servicios que se adquirirán para el desarrollo de las actividades.

El Presupuesto Institucional Administrativo, agrupa los gastos a realizar conforme a las asignaciones autorizadas a cada unidad administrativa del gobierno. De esta forma se conoce el monto de las erogaciones a ejercer por dependencia.

El Presupuesto por Programas ordena los gastos con base en los trabajos y actividades concretas contenidas en los programas de obras, de servicios públicos y de administración en general. Cada actividad y tarea representa, en este sentido un costo, el cual debe representarse en el presupuesto para así lograr su cumplimiento.

Los aspectos más importantes por cuidar al elaborar el presupuesto son el monto global presupuestado debe considerar los ingresos previstos, el grado de desarrollo del municipio, el Plan de Gobierno, la capacidad financiera y las necesidades administrativas de la administración municipal, y las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos de los Municipios de cada estado. (Ver Anexo 4.3)

### **Ejecución de las operaciones**

Consiste simplemente en la aplicación de los programas y presupuestos. En esta etapa se pone de manifiesto los defectos de la planeación, programación y presupuestación, ya que si el diagnóstico y la previsión de actividades tuvo defectos, esto se verá reflejado en los resultados finales. También es una prueba para medir la capacidad de liderazgo, improvisación y dirección de los supervisores, ya que al involucrar el elemento humano es menos previsible su comportamiento, a diferencia de las anteriores fases, en donde se pueden manipular los elementos. Por ello lo fundamental es contar además del soporte técnico y material, con las habilidades gerenciales y humanas para dirigir las actividades.

### **Control y evaluación de los programas y presupuestos**

Aunque generalmente se le ubica al final del proceso realmente debe estar presente desde el inicio cuando formulamos los objetivos. Al entrar a la toma de decisiones sobre lo que se va a hacer, sería conveniente establecer directrices para determinar cómo debiera hacerse y los criterios que indican si y cuán bien ha sido hecho.

Estas dos actividades se encuentran estrechamente relacionadas. Lo importante es definir si estaremos en condiciones de alcanzar los objetivos y metas trazadas originalmente, con criterios evaluatorios para eso.

Gómez Ceja señala dos funciones que deben cumplirse con el control y la evaluación

- a) "El registro y control de las operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal mediante el seguimiento contable y financiero, [lo cual] permite el control en el uso de los recursos y en el avance de las metas, y proporciona elementos para la evaluación
- b) La evaluación busca el origen y causa de las desviaciones entre las metas programadas y las obtenidas, y entre los recursos presupuestados y los gastos, a fin de formular recomendaciones para la adopción de medidas correctivas. Estas recomendaciones retroalimentan a las demás funciones dando continuidad al proceso y propiciando el perfeccionamiento del mismo."<sup>10</sup>

Como se señaló anteriormente, la programación y la presupuestación también cumplen un papel en el control, por lo tanto, las recomendaciones hechas anteriormente también son válidas para este apartado.

Finalmente, cabe destacar que los resultados referentes a la revisión de los objetivos y metas de la administración municipal deberán vincularse con el análisis a la estructura organizacional, ya que los primeros son quienes determinan en última instancia la división del trabajo y la distribución de responsabilidades como un medio que facilitará alcanzarlos conforme a los planes y programas municipales.

### **Subsistema Objetivos y Valores**

Este subsistema se conforma por el conjunto de objetivos que se manifiestan en una organización (objetivos organizacionales, de grupo e individuales), así como la cultura y filosofía profesada.

Cabe aclarar que los objetivos aquí mencionados difieren un tanto de los analizados en el Subsistema Administrativo. En este último se habló de los objetivos de planeación y programación como guías para las acciones de gobierno. En este apartado nos referiremos a los objetivos como los propósitos de la organización, los grupos y los individuos que, en algunos casos, son los fines

<sup>10</sup> Gómez Ceja, Guillermo. *Planeación y Organización de Empresas* p. 142

realmente perseguidos al pertenecer a la organización. Salvo el caso de la misión, referida anteriormente, esta sí coincide con el objetivo organizacional, ya que sería incongruente pensar que la misión y el fin de la organización fueran distintos. Aunque como veremos más adelante no siempre se cumple esta premisa.

### Objetivos organizacionales

Para una organización los fines cumplen dos papeles. El primero es para dar razón de ser a la existencia de la misma, justifica sus actividades y le da legitimidad. Por ejemplo una corporación policial con el fin de preservar el orden y la seguridad pública es capaz de utilizar la fuerza para lograr este fin. Pero sería absurdo pensar que una institución de beneficencia utilizara la fuerza para recolectar dinero y bienes con el fin de ayudar a los más necesitados. Los fines también permiten apreciar tanto ante los ojos de sus miembros como de los extraños, el éxito de la organización.

El fin (objetivo organizacional) es el "futuro estado de cosas deseado que la organización pretende realizar"<sup>11</sup>. Esta imagen del futuro generalmente es un estado ideal que muchas organizaciones nunca alcanzarán, pero de lograrlo ya no se justifica su existencia. En el caso de las administraciones municipales difícilmente puede suceder, ya que las necesidades de la población son crecientes en contraposición de los recursos limitados del gobierno.

La fijación de objetivos se ve afectada por los fines personales de los altos funcionarios gubernamentales, las demandas ciudadanas, las circunstancias del medio ambiente, los juegos de poder entre los diversos grupos de presión y en menor medida, por los empleados. De cualquier forma este proceso no es sencillo, ni tampoco obedece a una decisión unipersonal.

Sin embargo debemos tener cuidado cuando analizamos los objetivos manifiestos de una organización, ya que éstos no siempre son los verdaderos. En algunas ocasiones la alta dirección no se da cuenta de la discrepancia. Más comúnmente los altos funcionarios tienen plena conciencia de esta diferencia, pero sosteniendo un discurso distinto les ayuda al logro de los realmente perseguidos.

El fin de la investigación es determinar los verdaderos fines de la organización. Para ello podemos hacer uso de varias técnicas. Podemos entrevistar a los funcionarios y empleados preguntándoles cuáles son en su opinión los fines de la organización, teniendo cuidado en diferenciar si están expresando sus fines personales o de la colectividad. Incluso puede suceder que la mayoría exprese que el fin es el logro de un provecho, aunque en realidad este sólo sea un medio para lograr sus fines personales (Ver Anexo 4.4). Debe aclararse a los entrevistados que deben pensar en los fines de la organización, no los personales, de su departamento o los que idealmente deberían alcanzarse. También son útiles los documentos oficiales, informes y minutos de las reuniones de cabildo. Una técnica indirecta para identificar los verdaderos fines consiste en la revisión de la nómina, el organigrama y el presupuesto de la administración municipal donde podemos observar como se distribuye la fuerza laboral, la división del trabajo y la situación de los recursos financieros reflejados en su presupuesto para determinar la verdadera orientación de la organización en relación a un futuro estado de cosas.

El establecer contacto íntimo con informantes clave en la estructura permitirá ver hasta qué punto éstos se dan cuenta de alguna discrepancia entre los fines reales y los estudiados. Sin embargo no es prudente confiar totalmente en esta información, el examen de la distribución de recursos nos permitirá confirmar los datos previamente recabados.

El fin de la investigación será identificar los fines reales, los cuales podemos definir como " aquellos estados futuros hacia los que se dirigen la mayoría de los medios de la organización y los

<sup>11</sup> Lizaso, *Análisis Organizaciones* Matanzas, p. 9.

principales compromisos de los que intervienen en ella, y que, en caso de conflicto con fines establecidos, tienen una clara prioridad.<sup>12</sup>

### Objetivos grupales

En un segundo nivel encontramos los objetivos grupales<sup>13</sup>, los cuales se derivan de los llamados grupos informales que en toda organización se dan como producto de la empatía entre los individuos. Fenshterheim, Tresselt y Smith<sup>14</sup> observaron que las personas se inclinan a preferir como compañeros de grupo a aquellos cuya escala de valores (actitudes medidas) más se parecen a la suya. Esta aceptación generalmente se da inconcientemente aunque ésta se manifiesta abiertamente incluso fuera del ambiente de trabajo.

Difícilmente en una organización los miembros están dispuestos a aceptar a alguien con valores distintos. En caso de que a pesar de estas diferencias se integre a un grupo, las consecuencias pueden ser las siguientes:

- a) El intruso perturbará el desarrollo de las operaciones, y su desempeño inadecuado puede traducirse en costosos errores.
- b) Los miembros del grupo emplearán tiempo y energías tratando de canalizar la conducta del nuevo hacia las normas de la organización.
- c) Se generarán camarillas divisivas, unas apoyando y otras oponiéndose.

En la administración pública recientemente se ha observado la incorporación de nuevos elementos, con valores e ideas distintas, que terminan chocando con antiguos funcionarios con ideas más conservadoras.

### Objetivos individuales

En un tercer y último nivel encontramos los objetivos individuales, los cuales son tan diversos como personas hay en la organización. Cada miembro tiene un propósito y una razón para pertenecer a ella, profesional, económica, social o psicológica. Alguien puede manifestar que se siente profesionalmente realizada con su trabajo, otro porque el sueldo es atractivo, algunas personas sienten que trabajar en cierta institución les da posición social o poder, a pesar de que el sueldo sea bajo, y alguien más dirá que le satisface pensar que su labor se traduce en un beneficio para la sociedad.

En una organización decimos que existe equilibrio cuando hay concordancia entre los objetivos de los individuos, la organización informal, los puestos y la organización formal (incluyendo sus objetivos). También el equilibrio se puede definir como "un proceso que viene a asegurar la estabilidad del sistema en presencia de condiciones cambiantes internas o externas a la organización."<sup>15</sup>

Debido a la diversidad de intereses que confluyen en una organización, se puede decir que, el equilibrio es el estado menos común.

Los objetivos individuales de la mayoría pueden socavar el equilibrio, en la medida de que éstos sean incompatibles con los objetivos de la organización. Supongamos que en una época era

<sup>12</sup> Folsom, Anita. *Idem*, p. 12.

<sup>13</sup> En análisis más profundo sobre los grupos y sus objetivos será realizado cuando se aborde el Subsistema Psicosocial, donde además de identificarlos, también se estudiarán sus características y relaciones mutuas.

<sup>14</sup> Thompson, James. *Teoría de la Organización*, p. 38.

<sup>15</sup> Scott, William Mitchell, Terence. *Sociología de la Organización*, p. 151.

práctica común en una oficina pública la corrupción y el "tortugismo", pero la administración entrante, presionada por las demandas ciudadanas, aplica un programa "anti-corrupción" y la agilización de trámites. A pesar de que en términos administrativos y sociales, los nuevos objetivos y valores profesados sean buenos, los empleados abiertos o veladamente comenzarán a manifestar sus inconformidades, llegando incluso a boicotear el programa.

En otras ocasiones cambios tecnológicos pueden generar transformaciones en una organización informal en sus valores, status y normas de conducta, a pesar de su oposición la organización se impondrá y éste tendrá que aceptar de mala gana, así, se establece una tregua inestable.

La estabilidad en la organización tiene un precio, el valor de la estabilidad se compara con el costo del control, si el costo es muy elevado entonces es conveniente sacrificar un poco la estabilidad.

Como vemos el conflicto es más común que la estabilidad. Sin embargo, gracias a los estudios realizados en la ciencia del comportamiento y la administración, el conflicto se considera como un proceso normal en las organizaciones. Puede tener efectos funcionales más que disfuncionales. Desde el punto de vista de los teóricos de tendencia marxista, se sostiene que el conflicto es inevitable debido a las "fuerzas estructurales injustas y destructivas".

Según William Scott y Terence Mitchell, el conflicto puede traer beneficio a las organizaciones a través de

- a) La circulación del liderazgo - Ascenso de nuevos líderes, que reflejen los valores de la organización y que sirvan a sus propósitos.
- b) La modificación de antiguas metas.
- c) Institucionalización del conflicto - "Válvulas de escape" sin dañar la estructura.

Los resultados obtenidos del análisis de este subsistema por sí mismos no dirán mucho sino se relacionan con los demás subsistemas, sobre todo cuando se consideren hacer cambios en los métodos, técnicas y procedimientos de trabajo. El análisis del Subsistema Psico-Social servirá de complemento al obtenido en este apartado, en relación con los aspectos de motivación, liderazgo, dinámica de grupos y comunicación.

#### **Análisis del Subsistema Técnico**

Este subsistema se refiere al conjunto de conocimientos que posee el personal para desarrollar su trabajo, las técnicas utilizadas, la tecnología, las instalaciones y el equipo.

Como se mencionó anteriormente,<sup>16</sup> se encuentra estrechamente relacionado con los subsistemas estructural y psicosocial. Debido a esta estrecha interrelación, los aspectos relacionados con los conocimientos del trabajador serán tratados en el Subsistema Psicosocial y los técnicos en el Subsistema Estructural, ya que en este caso consideramos importante conservar esta vinculación.

De esta forma los elementos a abordar en este apartado serán los relacionados con las instalaciones, equipo y la tecnología. De los diferentes aspectos tecnológicos que pueden estar involucrados en las actividades desarrolladas por la administración municipal solamente se considerará la tecnología informática, debido a su importancia como medio para incrementar la eficiencia y la eficacia de los procedimientos administrativos, incluyendo el *hardware* y el *software*, sobre todo en las áreas donde se manejan grandes volúmenes de información.

---

<sup>16</sup> *Ibid. infra* p. 8.

A continuación abordaremos el estudio de cada uno de estos elementos

### **Distribución de espacios físicos y equipo**

La distribución de espacios y equipo es una técnica dinámica cuyo objetivo es optimizar la distribución de las áreas de trabajo de una organización y maximizar la funcionalidad de la ubicación de equipos y muebles en cada oficina

Por funcionalidad se abarcan dos aspectos <sup>17</sup>

- a) Funcionalidad operativa - Que consiste en la adecuada distribución de oficinas y disposición de equipos y muebles con el fin de reducir tiempos de gestión administrativa
- b) Funcionalidad del personal - Lograr las condiciones ambientales y operativas que facilitan el trabajo y crean un espacio laboral psicológicamente adecuado

La distribución de espacios físicos debe visualizarse desde dos puntos de vista, a nivel macro y micro. En el nivel macro se trata de hacer primero la asignación de espacios de todas las oficinas que integran la administración municipal, dando como resultado la reubicación de algunas de ellas. En el nivel micro se pretende lograr la optimización de los espacios físicos dentro de cada oficina, considerando el número de muebles, equipo y empleados, así como el flujo de los procedimientos y documentos

Resulta lógico que el procedimiento de análisis deberá partir de lo macro a los micro, aunque también puede reducirse el estudio a una o varias oficinas, en cuyo caso el análisis sólo será a nivel micro

El procedimiento propuesto para el análisis consiste en tres pasos

- a) Determinación de la situación y distribución actual de oficinas
- b) Análisis de locales, funciones y requerimientos operativos
- c) Desarrollo de la propuesta

#### **Determinación de la situación vigente**

En el nivel macro se deberá recabar información relativa a:

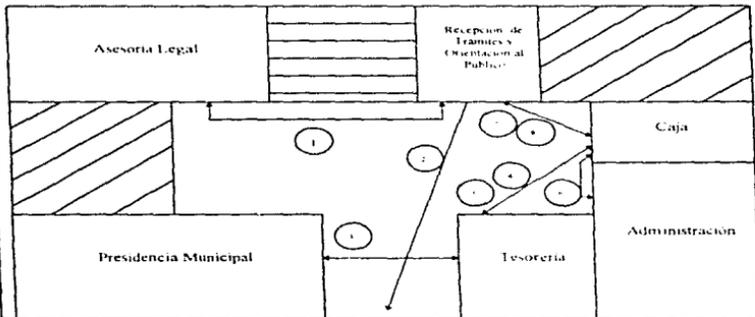
- a) Estructura actual de la organización (organograma) y funciones principales de cada área.
- b) Relaciones de trabajo entre los diferentes departamentos. - Una técnica auxiliar para visualizar el problema consiste en hacer un diagrama básico de la organización en donde se señalen los principales flujos de trabajo y documentos de una área a otra (Ver Figura 4.2). La información puede recabarse de los manuales de procedimientos (si están vigentes) o entrevistando a los encargados de cada departamento para determinar de dónde proviene el flujo más importante de documentos (formularios, ante todo, ya que las comunicaciones internas como oficios, memorándums, etc. no se consideran fundamentales) y adónde se dirigen una vez procesados.
- c) Distribución física de las áreas de trabajo - Consiste en hacer planos de los inmuebles donde se ubican las oficinas municipales, sin detallar todavía la distribución de equipo y mobiliario. Generalmente las oficinas administrativas de los municipios se encuentran dispersas en varios

<sup>17</sup> Lardent, Alberto *et al* *Técnicas de Organización Sistemas y Métodos* p. 297

inmuebles, de cada uno de ellos es necesario hacer un plano. Si la Oficialía Mayor ya cuenta con éstos, solamente se verificará que la información sea vigente a través de visitas de campo

**GRAFICO DE DISTRIBUCIÓN VIGENTE DE OFICINAS**

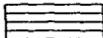
Figura 4 2



**SIMBOLOGÍA**



Áreas no disponibles, v. gr. columnas, ascensores, baños y cualquier otra área no ocupable por oficinas



Áreas disponibles no ocupadas.



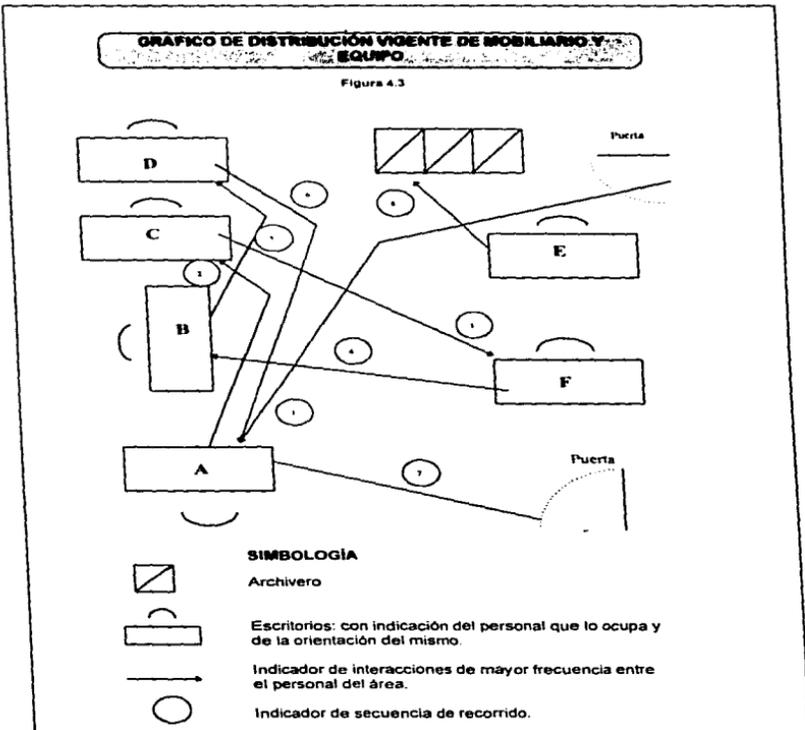
Indicador de circuitos, flujos o tareas



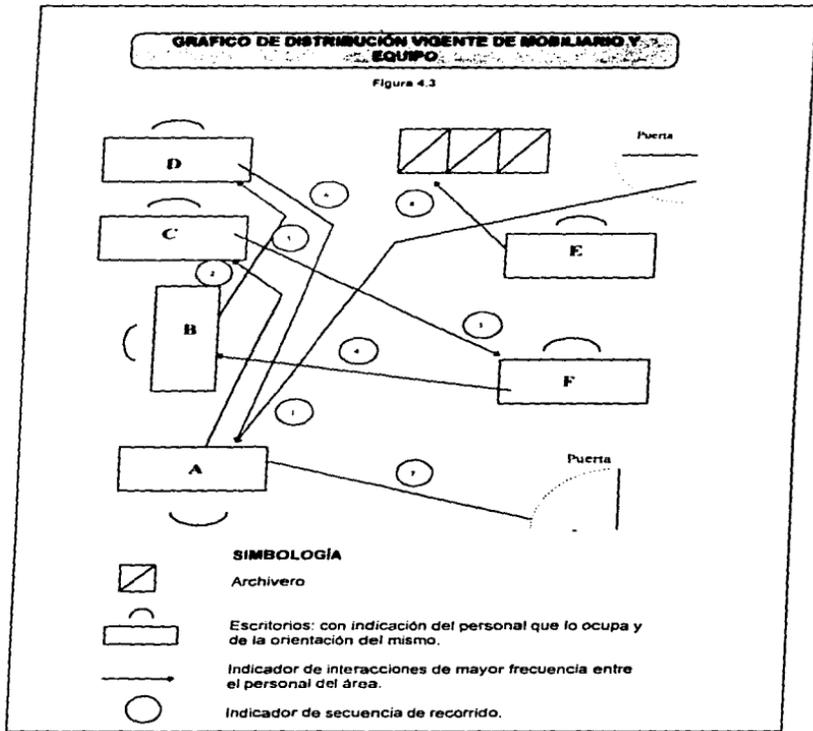
Indicador de recorrido

En el nivel micro, se procederá a

- a) Recabar información sobre espacio físico de la oficina, equipos y muebles disponibles y su distribución. Con esta información se elaborará un plano o diagrama en escala, con los detalles más sobresalientes. (Ver Figura 4.3)



- a) Recabar información sobre espacio físico de la oficina, equipos y muebles disponibles y su distribución. Con esta información se elaborará un plano o diagrama en escala, con los detalles más sobresalientes. (Ver Figura 4.3)



- b) Recopilar datos sobre las funciones desarrolladas en cada oficina.
- c) Graficar con base en las funciones y flujo de los procedimientos, los recorridos de mayor frecuencia del personal y de los documentos
- d) Considerar las modificaciones a los procedimientos derivadas del análisis del Subsistema Estructural y posibles modificaciones en la dotación de equipo y mobiliario

#### **Análisis de locales, funciones y requerimientos operativos**

Los siguientes pasos son válidos tanto para el nivel macro como micro y se requerirá contar previamente con el respectivo plano o diagrama en escala.

El análisis consiste en:

- a) Determinar los principales flujos de documentos y personas entre las áreas y los trayectos de interacciones entre las mismas.
- b) Determinación de las áreas de atención al público

#### **Desarrollo de la propuesta**

La propuesta a presentar deberá ser integral, incluyendo las modificaciones a nivel macro y micro, lo cual implica:

- a) Determinar la ubicación física de cada oficina en el inmueble o inmuebles disponibles, considerando que las áreas con mayor interacción se encuentren físicamente juntas.
- b) Definir la distribución de equipos y muebles dentro de cada oficina, para lo cual se requiere
  - Definir la cantidad y tipo de equipos y muebles
  - Definir la ubicación física de los mismos.

La propuesta a presentar debe incluir:

- Planos con la ubicación actual de oficinas y espacios físicos.
- Planos con la distribución propuesta
- Análisis de las ventajas que aporta la propuesta
- Ubicación de accesos y áreas de mayor caudal de tránsito.
- Cantidad, tipo y ubicación de equipos y muebles, según su destino y operatividad de utilización.

#### **Fundamentos para la distribución física de oficinas**

Los criterios para lograr el máximo aprovechamiento de los espacios físicos puede apoyarse en los siguientes fundamentos propuestos por Luis Salazar Larrain:<sup>18</sup>

- La circulación del trabajo siempre debe seguir líneas rectas con un minimum de retrocesos y cruces.
- Las personas que mantengan entre ellas contactos frecuentes deben estar cerca unas de otras.

---

<sup>18</sup> Salazar Larrain, Luis. *Organización y Métodos*. pp 179 y 180

- Los archivos y gabinetes deben estar convenientemente ubicados cerca de las personas que más los usan
- Los materiales excedentes tales como escritorios, gabinetes, herramientas o maquinaria deberán ser eliminados para proveer espacio para otros fines
- La distribución del espacio debe estar de acuerdo con los requerimientos de trabajo, esto es el espacio mejor alumbrado y ventilado debe ser usado por las personas que tienen el trabajo más delicado y que requiere mayor atención y concentración
- La ubicación del personal debe facilitar [la] inspección o revisión de funciones
- El arreglo debe estar adaptado al mantenimiento de precauciones, de protección y seguridad
- El personal que usa el mismo equipo debe estar agrupado
- El personal encargado de recibir visitas debe estar ubicado cerca de las entradas de oficinas
- La capacidad y características de los edificios deben estar de acuerdo con la cantidad de equipo que se va a necesitar.

#### Consideraciones respecto a comodidad y eficiencia

Después de tantos estudios realizados por psicólogos y sociólogos industriales, actualmente se reconoce la influencia del medio ambiente en el desempeño de los trabajadores, sin embargo pocas son las organizaciones que toman en serio estas opiniones. Las siguientes son algunas recomendaciones para mejorar el ambiente de trabajo

##### a) Iluminación

Esta no debe ser ni excesiva ni deficiente, y sobre todo no debe dar directamente en los ojos de los empleados. En condiciones de difícil iluminación se recomienda utilizar lámparas individuales con intensidad regulable. Asimismo, la luz debe graduarse en función del color de las paredes de las oficinas, dado que cada color tiene un índice de reflexión diferente, es decir, una capacidad distinta de reflejar la luz que reciben. El siguiente es el índice de reflexión de algunos colores.

Color	Índice de Reflexión
Bianco	de 80 a 85 por ciento
Crema	de 55 a 70 por ciento
Verde claro	de 35 a 55 por ciento
Azul claro	de 30 a 50 por ciento

##### b) Temperatura y ventilación

La temperatura ideal que debe ser conservada en una oficina es de 21 a 23 grados centígrados.

##### c) Ruidos

El ruido puede provenir de fuentes internas o externas a la oficina, en cualquier caso se debe tratar de eliminar o minimizar con el fin de propiciar una mayor concentración y una mejor curva de fatiga.

Algunas medidas para reducir el ruido son:

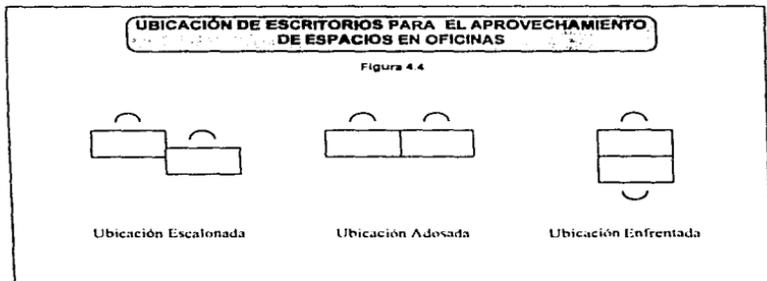
- Ubicar, en lo posible, los equipos generadores de ruido en lugares cerrados y forrar con material aislante las paredes.
- Instalación de equipos de sonido con música ambiental, que diluya los ruidos.
- Colocación de panel y techos antiacústicos.
- Instalación de aire acondicionado para evitar abrir las ventanas, si el ruido proviene del exterior.

#### Optimización de espacios en base a ubicación de escritorios

La forma en la que se distribuyen los escritorios puede ayudar a lograr el óptimo aprovechamiento de los espacios y a encontrar espacios donde antes no los había. La forma en la que se pueden ubicar los escritorios es la siguiente:

- Ubicación individual - En donde los escritorios se colocan uno independiente de otro, dejando libres los cuatro costados del mismo. Así pueden ubicarse en forma vertical, horizontal o combinados.
- Ubicación escalonada - En esta posición y las siguientes se logra reducir espacio entre los escritorios, colocando uno al lado del otro, como se muestra a continuación en la Figura 4.4
- Ubicación adosada - Esta permite eliminar totalmente uno de los espacios interescritorios.
- Ubicación enfrentada - Los escritorios se ubican uno enfrente del otro, sin ningún espacio entre ellos.

Cabe destacar que las ubicaciones adosada y enfrentada se recomiendan sólo en caso de restricciones severas de espacio, ya que esto puede provocar fácilmente distracciones entre el personal debido a la inmediata cercanía entre sí.



e) Ubicación columnar - Cuando hay columnas en medio de las oficinas, éstas pueden convertirse en una restricción de espacio. Una solución para minimizar este inconveniente es aprovechar la columna para colocar los escritorios en cada uno de sus costados.

### Tecnología Informática

Las organizaciones modernas requieren en la actualidad de una revisión exhaustiva de sus *modus operandi* para así apoyarse de todos los recursos que la época actual pone a su disposición.

La informática se debe concebir como una herramienta de control de suma importancia, coordinada con otras áreas colaterales y complementarias dentro de un grupo, con funciones administrativas más complejas.

Por lo tanto la automatización de procesos es un punto importante a considerar para cualquier empresa, ya que al automatizar procesos obtiene una serie de ventajas como las siguientes: mayor control de la información, exactitud, oportunidad y reprocesamiento de la misma, etc.

Sin embargo hay que aclarar algunos aspectos que pueden crear confusión. Se puede creer que la introducción de computadoras y mejores equipos aseguran el incremento de la productividad y eficiencia de las actividades y las personas, pero sin una evaluación previa de las necesidades y sin haber hecho una revisión crítica de los procedimientos administrativos, el nuevo equipo por sí mismo no es la base del éxito. Podríamos decir que bajo ciertas condiciones ayuda a realizar más fácilmente las tareas, pero no es la llave mágica para incrementar la productividad.

Esto nos conduce a la necesidad de explicar dos conceptos interrelacionados, sistematización y automatización. La sistematización consiste en ordenar en forma lógica una serie de pasos lógicamente relacionados con el fin de optimizar tiempo y recursos. La automatización es la incorporación de equipos (mecánicos, electrónicos o electromecánicos) a los procesos y procedimientos de trabajo con el fin de facilitar las tareas, sobre todo las repetitivas. En este sentido sistematizar y automatizar no son lo mismo, pero para automatizar es conveniente antes haber sistematizado el proceso o procedimiento.

La revisión y análisis de los sistemas automatizados de la administración municipal deberá hacerse por un profesional en la materia, ya que será difícil emitir una opinión para quien sea ajeno a la misma. El estudio se realizará en las siguientes etapas:

#### a) Recopilación de información

- Identificar los sistemas utilizados o desarrollados internamente.
- Levantar un inventario del equipo de cómputo y sus características.
- Identificar el *software* empleado.

#### b) Análisis e interpretación de la información

- Determinar si el equipo de cómputo se adecua a las necesidades de trabajo y los sistemas.
- Determinar si el *software* utilizado para la operación de los sistemas es compatible en toda la organización y si hay posibilidad de interconexión entre los mismos.
- Identificar los procesos y procedimientos factibles de automatizar.
- Determinar el grado de automatización de los procedimientos, en base a los sistemas empleados.

#### c) Elaboración de la propuesta

- Determinar las necesidades de equipo de cómputo y sus características.
- Sugerir los procesos y procedimientos por automatizar.

- Señalar las mejoras a los sistemas y software actualmente empleado

Las técnicas recomendadas para recopilar la información será a través de listas de observación, entrevistas al encargado del área de cómputo y administradores de los sistemas y el levantamiento del inventario a través de un formulario predeterminado (Ver Anexos 4.5, 4.6 y 4.7)

Tanto los resultados obtenidos del estudio de la tecnología informática, como de la utilización de espacios deben ser confrontados con los obtenidos en los demás subsistemas, sobre todo en el Estructural, ya que en este caso las modificaciones propuestas a los procedimientos también afectarán a éstos

#### **Análisis del Subsistema Psicosocial**

El penúltimo subsistema en estudiar es el Psicosocial, el cual incluye los aspectos relacionados con el comportamiento individual y grupal de los individuos que componen a la organización. En este apartado, en primera instancia trataremos los comportamientos grupales, identificando y analizando la formación de grupos, la interacción entre los mismos, la comunicación y el grado de madurez alcanzado. En una segunda instancia abordaremos cómo el personal se ve afectado por los procesos de remuneraciones, compensaciones, estímulos y sanciones, capacitación, promoción y desarrollo del personal, y cómo son calificados estos procesos por los empleados.

Debido a la complejidad que representa el abordar los aspectos individuales de los empleados municipales y a las limitaciones de tiempo del estudio, éstos serán excluidos de la investigación.

#### **Identificación de grupos**

La formación de grupos informales en cualquier organización se considera como parte de su dinámica normal. Estar conscientes de su existencia permite prever su comportamiento a partir de medidas que la administración pudiera tomar e identificar la fuente de futuros conflictos.

El contexto extraorganizacional e intraorganizacional dan forma a las interacciones entre los empleados de cualquier institución e influyen en la formación de agrupaciones. Así, los empleados pueden agruparse a partir de criterios de antigüedad, de formación, de nivel jerárquico, de unidad de trabajo, experiencia común anterior o lugar de residencia.<sup>19</sup>

La interacción de los miembros genera la orientación cultural del grupo. Una vez construida, ésta sirve de base de análisis para interpretar las actitudes y los acontecimientos tanto intrínsecos como extrínsecos del grupo.

Cabe notar que la orientación cultural es inconsciente al empleado, lo cual dificulta aun más acceder a ella. Esta orientación inconsciente se parapeta a veces detrás de la visión de la organización que se da por adquirida. Los postulados, reglas y categorías se manifiestan también en lo no dicho, como son las ideas y los temas tabúes.

De cualquier forma, consciente o inconscientemente, no es fácil acceder a través de preguntas directas con los miembros de los grupos. Por ello se requiere llegar indirectamente por medio del análisis.

La entrevista y la observación son un buen medio para hacer el análisis. Obviamente no es necesario entrevistar a todos los empleados, basta un buen número de ellos para identificar los

---

<sup>19</sup> Los criterios mencionados no garantizan que las personas se vanan a agrupar precisamente conformes a este patrón, también deben coincidir otras condiciones como el compartir valores similares (Del Subsistema de Objetivos y Valores), sin embargo al tener simultáneamente algo en común presupone una alta probabilidad de que se agrupen bajo alguno de estos criterios.

grupos existentes. Las herramientas para identificar, por medio del análisis, grupos en la organización son:<sup>20</sup>

- a) Categorías de agrupaciones - Las expresiones utilizadas por los entrevistados para reagrupar y denominar a los empleados (contadores personal de limpieza, operativos, etc.) sirven para identificar, desde el punto de vista del mismo, los diferentes grupos.
- b) Inclusiones y exclusiones - El análisis del lenguaje proporciona elementos para identificar si la persona se incluye o excluye a algún grupo. La primera persona del plural es incluyente (nosotros), la tercera del plural excluyente (ellos). El uso de la primera persona del singular (yo) puede ser incluyente o excluyente (yo soy, yo no soy). La tercera persona del singular igualmente (incluyente o excluyente) dependiendo si la persona de la que se habla se identifica con una categoría que incluye o excluye a la persona que habla.
- c) Alianzas y oposiciones - Cuando los empleados hablan de su trabajo evocan a otros empleados o grupo de empleados. Estas menciones no se hacen en forma neutral, pues están asociadas a sentimientos y calificativos diversos. La identificación de las alianzas y oposiciones debe hacerse en dos planos. El análisis de los sentimientos debe centrarse en los "cambios de entonación y los signos no verbales de expresión de sentimientos". El análisis de enunciados debe centrarse en los calificativos que un empleado da cuando se refiere a alguien o grupo.
- d) Identificación por la experiencia - Esta se manifiesta principalmente a través de las historias que los empleados cuentan sobre sus experiencias de trabajo. Esto permite identificar un grupo que trabaja o ha trabajado conjuntamente en una tarea específica en un lugar determinado.
- e) Los símbolos de identificación y los hábitos - La observación en los lugares de trabajo permiten inferir la existencia de grupos. La forma de vestir, las expresiones usadas, los símbolos de clase, los hábitos de vida, en su conjunto pueden ser un indicador. Las personas que acostumbran comer juntas que comparten actividades después del trabajo o los fines de semana, permite identificar redes de comunicación y las frecuencias de interacción.

Estas bases sirven de pistas para inferir grupos y posteriormente identificarlos.

### Relaciones entre los grupos

Al respecto existen diversas técnicas para conocer si las relaciones intergrupales son buenas o malas, algunas de ellas son:<sup>21</sup>

- a) Entrevistas - Se puede platicar con algunos de los miembros de cada grupo para enterarse de sus sentimientos relativos al otro grupo y examinar cómo manifiestan estos sentimientos en su comportamiento abierto. Por su puesto el entrevistado no debe enterarse de los motivos de la entrevista, por lo cual se recomienda utilizar un estilo informal y hacer preguntas un tanto casuales sobre aspectos que permitan ahondar sobre estos aspectos.<sup>22</sup>
- b) Observación - Asistir a reuniones en la que participen miembros de ambos grupos y evaluar el grado de franqueza de sus comunicaciones, espíritu de cooperación, etc., en el siguiente apartado se profundiza sobre este tema.
- c) Se puede tratar de elaborar hipótesis sobre lo que debe estar ocurriendo entre los grupos y comprobarlas observando situaciones reales.

<sup>20</sup> Hobbs, *Abstraxnel Cultura Organizacional*, pp. 121-125.

<sup>21</sup> Schein, Edgar, *Comunicación Organizacional: su papel en el Desarrollo Organizacional*, pp. 77 s. 78.

<sup>22</sup> La entrevista aquí sugerida puede ser la misma que se utilizara para identificar grupos, o si el tiempo lo permite, hacer entrevistas con otros miembros del grupo, una vez identificados.

### Comunicación grupal

El proceso de comunicación intra e intergrupal va más allá de la comunicación formal, es decir, el intercambio de ideas entre el emisor y el receptor. Inconscientemente se emiten mensajes, los cuales son captados por el receptor sin darse cuenta. Una persona puede expresar verbalmente una idea, pero con sus expresiones faciales o corporales expresar lo contrario. El receptor de estos mensajes (verbales y corporales) inconscientemente percibe la incongruencia y comienza a dudar de la veracidad del emisor.

En seguida se describen algunas técnicas para identificar aspectos relevantes de la comunicación grupal, cuyos resultados sirvan para retroalimentar al personal en aras de mejorar el proceso de comunicación.

a) ¿Quién comunica? ¿Con cuánta frecuencia? ¿Por cuánto tiempo?

Un análisis de la comunicación en un grupo o comité, muy sencillo, es el relativo a la "frecuencia" y "duración". El proceso consiste en hacer una lista de los participantes y poner una señal cada vez que ésta interviene. Para medir el tiempo se puede poner una señal cada vez que pase un determinado número de segundos mientras ésta habla (Ver Anexo 4 B).

De igual forma se puede analizar la comunicación escrita, anotando en una tabla los destinatarios de la comunicación, el número de mensajes y la extensión.

b) ¿Quién comunica a quién?

En la comunicación escrita esto es sencillo. En una reunión o comité además hay que observar a quien se dirige el expositor, tomando nota de a quien mira cuando habla o de su postura. Las observaciones se pueden registrar en una tabla como la anterior o en una matriz con los nombres de todos los participantes.

Estas observaciones deben analizarse cuidadosamente, ya que esto puede significar varias cosas. Por ejemplo, al mirar a alguien se puede estar buscando apoyo o identificar posibles resistencia de uno o varios miembros cuando se sabe de antemano que de estas puede provenir. También habrá quienes demuestren evasión (viendo el techo, el suelo, lámparas etc.). El análisis debe completarse con el registro de las reacciones, actitudes y comportamiento de los interlocutores.

c) ¿Quién comunica después de quién? ¿Quién interrumpe a quién?

Observar quien precede a quien en la comunicación puede revelarnos apoyo o reacción en contrario. Si bien esto resulta evidente, el analista debe profundizar en la interpretación de estos hechos, pero sin dejar de alejarse de la visión de los miembros del grupo, ya que sus conclusiones pueden encontrar rechazo.

El interrumpir a otra persona cuando está hablando puede mostrar la posición o *status* de cada miembro en el grupo, ya sea formal o informal. Generalmente la persona de mayor jerarquía o quien se siente con tal tiene a interrumpir a los considerados inferiores, igualmente los subordinados dejan terminar sus frases al jefe.

Cuando la situación se presenta en una reunión entre "iguales", el sentimiento de pérdida de influencia puede provocar reacciones negativas encubiertas, como la falta de cooperación.

### Desarrollo del grupo

Aunque no existen criterios universales para medir la madurez de un grupo existen diversas pruebas para evaluarlo a fin de ver en dónde ha crecido y dónde necesita desarrollarse aun más.

Estos criterios pueden recogerse en un cuestionario sencillo para aplicarse periódicamente en cada área de trabajo (departamento, sección, etc.)

Los criterios en los que se basa para medir la madurez de un grupo son:

- a) ¿Tiene el grupo la capacidad para tratar de modo realista con su ambiente y es independiente de este en grado óptimo?
- b) ¿Existe en el grupo un acuerdo básico acerca de las metas y valores fundamentales?
- c) ¿Tiene el grupo capacidad de autoconocimiento? ¿Comprende el grupo por qué hace lo que hace?
- d) ¿Hay un uso óptimo de los recursos disponibles dentro del grupo?
- e) ¿Tiene el grupo capacidad de aprender de su propia experiencia? ¿Puede asimilar una nueva información y responder con flexibilidad a ella?
- f) ¿Hay una integración de los procesos internos del grupo: comunicación, toma de decisiones, distribución de la autoridad y la influencia y normas?

Debe aclararse que ningún grupo alcanza el nivel máximo sobre estos criterios, pero es un buen indicador para medir el progreso alcanzado. Por ello es necesario aplicarlo periódicamente para hacer un seguimiento de cada uno de los criterios, discutirlos y buscar la manera de mejorar los que resultaron más bajos (Ver Anexo 4.9)

#### **Análisis de la función de Recursos Humanos**

La segunda parte del diagnóstico del Subsistema Psicosocial comprende el análisis de la función de recursos humanos. De que sirve que la administración municipal mejore sus procedimientos, incorpore tecnología de vanguardia o compre mobiliario y equipos de oficina, si a la par los empleados no reciben la misma atención.

Debido a las serias limitaciones externas a las que se enfrentan los municipios, una vía para superarlas es a través de la optimización de sus recursos y capacidades, y uno de los recursos más valiosos es el humano. La formación y desarrollo de empleados municipales a través de sistemas de capacitación que brinden elementos para una administración mayormente orientada a corto plazo así como prestar servicios a la comunidad, deberían ser uno de los propósitos más encarecidos de la administración de personal.

Ampliamente documentado está el problema de la falta de formación adecuada de funcionarios y empleados municipales,<sup>23</sup> lo cual ahonda la dificultad de generar y aplicar procesos administrativos modernos de gestión del ayuntamiento.

#### **El proceso de la administración de recursos humanos**

La administración del personal municipal lo podemos definir como:

... el proceso administrativo encaminado a lograr un mejor aprovechamiento y conservación del esfuerzo, experiencias, salud, conocimientos y habilidades del

<sup>23</sup> Mejía Lira, José. *La Modernización Municipal: Crecimiento y necesidades de formación de los funcionarios municipales*. Documentos de Trabajo CIDEF, México, 1991. 25 pp.

personal que labora al servicio del ayuntamiento, de acuerdo a reglas, sistemas, procedimientos, hábitos y costumbres."<sup>24</sup>

Este proceso se compone de una serie de etapas, bajo la responsabilidad del encargado de esta función que, dependiendo de la estructura de la administración municipal, podrá ser el secretario del ayuntamiento, el oficial mayor u otra persona designada.

Cabe destacar que la función de administración de recursos humanos la realizan en un sentido propio los supervisores de cada área de trabajo, y sólo en sentido staff o funcional el área de recursos humanos.<sup>25</sup>

Las etapas que componen el proceso son reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación y desarrollo, motivación y evaluación del desempeño.

a) **Reclutamiento** - Son las actividades encaminadas a identificar e interesar a candidatos capacitados para llenar las vacantes dentro de la administración municipal, derivadas de renunciadas, comisiones, retiros voluntarios, creación de nuevas plazas o muerte del empleado.

El área de recursos humanos puede recurrir a dos tipos de fuentes: internas a través del sindicato o bolsa de trabajo municipal, o a fuentes externas como son escuelas o personas interesadas en prestar sus servicios.

b) **Selección** - Una vez que se dispone de un grupo idóneo de aspirante al puesto vacante mediante el reclutamiento previo, da inicio la selección. Esta etapa implica la aplicación de una serie de exámenes y entrevistas a dichos candidatos para conocer la personalidad, experiencia, conocimientos, habilidades y disponibilidad para el trabajo.

Todas estas actividades están orientadas a identificar los candidatos que se apegen mejor a las necesidades del puesto.

c) **Contratación** - En esta etapa se formaliza la relación laboral con el candidato seleccionado mediante la firma de un contrato, el cual establece las condiciones sobre las cuales se desarrollará la relación de trabajo entre el municipio y el trabajador.

Una vez firmado el contrato, el área de recursos humanos deberá expedir el nombramiento correspondiente, mediante el cual se le faculta para ocupar un puesto en la administración municipal.

d) **Inducción** - Consiste en la orientación que debe recibir el nuevo empleado sobre su puesto, la organización, las políticas, procedimientos, objetivos y metas, tanto del área a la que estará asignado como del municipio, así como información adicional sobre la jornada de trabajo, días de descanso y sus derechos y obligaciones como empleado municipal.

e) **Capacitación y Desarrollo** - La capacitación consiste en proporcionar a los empleados municipales nuevos conocimientos que les ayuden a desarrollar sus capacidades y modificar su conducta laboral, con el fin de mejorar sus desempeños laborales.

Las actividades de desarrollo ayudan al individuo en el manejo de responsabilidades futuras independientemente de las actuales.

---

<sup>24</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. *La Administración del Personal Municipal*. Guía Técnica, p. 5  
<sup>25</sup> Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Personal*, p. 224.

Debido a que no existe mucha diferencia entre capacitación y desarrollo, resulta imposible separar uno del otro. Muchos programas de capacitación concluyen ayudando al desarrollo y aumento del potencial como directivo de los empleados.

f) Motivación - Son las actividades encaminadas a lograr que los empleados sientan más atractivas las funciones que llevan a cabo en su trabajo. Para ello es importante que los empleados se sientan satisfechos con el sueldo que reciben (si ser muy bajo que propicie una alta rotación de personal ni muy alto que disminuya la capacidad de competir), las prestaciones y las condiciones laborales. Así como también a través del fomento de las buenas relaciones entre el personal y los sistemas de comunicación de recursos humanos.

g) Evaluación del Desempeño - Consiste en hacer una valoración del trabajo desarrollado por los empleados durante un periodo determinado de tiempo para medir su contribución a los objetivos municipales. La valoración se lleva a cabo mediante instrumentos de evaluación formales previamente determinados.

Los resultados son utilizados para retroalimentar a los empleados acerca de su desempeño y por el área de recursos humanos como elementos para decidir ascensos, otorgar premios y recompensas.

El escalafón es un elemento para llevar la evaluación del desempeño en las administraciones municipales, el cual registra a los trabajadores de acuerdo a su jerarquía, antigüedad y sueldo, y que se clasifican conforme a sus conocimientos, aptitudes, antigüedad, disciplina y puntualidad.

#### **Auditoría de la función de recursos humanos**

La auditoría de la función de recursos humanos es un procedimiento cuyo fin es revisar y comprobar todas las funciones y actividades desarrolladas por el área responsable y por todo los puestos de supervisión, para determinar si se ajustan a los programas, políticas y lineamientos establecidos en la materia y, en su caso, elaborar las recomendaciones correspondientes.

La auditoría, además de la recolección de información y verificar si los programas ejecutados se ajustaron a lo planeado, consiste en hacer un análisis profundo sobre lo realizado, lo que se dejó de hacer y lo que se hizo de más para evaluar como contribuyeron al logro de los fines y objetivos que en materia de personal se haya fijado la administración municipal. A partir de esta evaluación se podrá decidir si el camino seguido hasta ahora es el correcto o si hay que hacer cambios a la luz de los constantes cambios en las disciplinas administrativas, a fin de mejorar y ajustar periódicamente el funcionamiento del área de recursos humanos y la función de personal.

Conforme al proceso de administración de recursos humanos, los aspectos que deberá considerar una auditoría de recursos humanos es la siguiente <sup>26</sup>

<b>Etapas</b>	<b>Aspectos a estudiar</b>
Reclutamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuentes de reclutamiento</li> <li>• Disponibilidad de posibles candidatos</li> <li>• Solicitudes y bancos de solicitudes</li> </ul>
Selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas de selección</li> <li>• Procedimientos de selección</li> <li>• Seguimiento</li> </ul>
Contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración de expedientes</li> <li>• Revisión legal de contratos</li> </ul>
Inducción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de orientación</li> <li>• Materiales para la inducción</li> </ul>

<sup>26</sup> Adaptado de Writter Jr., William H., Davis, Keith. *Administración de Personal y Recursos Humanos*, p. 344

Capacitación y Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos y programas de capacitación</li> <li>• Tasas de efectividad en la capacitación</li> <li>• Programas de desarrollo</li> <li>• Planes de promoción</li> <li>• Éxito de los movimientos de reubicación</li> </ul>
Motivación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimientos para la resolución de conflictos</li> <li>• Comunicación de y a los empleados</li> <li>• Procedimientos disciplinarios</li> <li>• Procedimientos de cambio y desarrollo</li> </ul>
Evaluación del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estándares y mediciones del desempeño</li> <li>• Técnicas de evaluación del desempeño</li> <li>• Entrevistas de evaluación</li> </ul>

#### **Etapas de la auditoría de la función de recursos humanos**

Con el fin de hacer de la auditoría de la función de recursos humanos un proceso sistematizado éste se divide en las siguientes etapas:

##### **a) Obtención de datos e informes**

De cada uno de los aspectos arriba descritos se diseñarán los instrumentos para recopilar la información correspondiente. Esta etapa inicia en el área de recursos humanos, pero también abarca al resto de las áreas, ya que la función del personal no existe independientemente de éstas. Su éxito o fracaso depende de las acciones que emprenda respecto al entorno humano de la administración municipal.

Por ello es importante conocer la opinión de los empleados. El uso de encuestas para recopilar información respecto a los niveles salariales, prestaciones, prácticas de los supervisores, asistencia en la planeación de la carrera profesional y la retroalimentación que los trabajadores reciben respecto a su desempeño son elementos que permitirán conocer en qué medida se están atendiendo sus necesidades.

En una segunda instancia, la auditoría debe abarcar las funciones de personal que realizan todos los puestos supervisores y la forma en que se aplican las políticas y procedimientos. Si los supervisores ignoran alguna regla o no la cumplen, la auditoría debe detectar esa irregularidad y proceder a aplicar medidas correctivas.

##### **b) Análisis de los datos recopilados**

Esta es la etapa más importante del estudio, la cual consiste en la integración, clasificación y comparación de los resultados obtenidos de la aplicación de las técnicas e instrumentos (entrevistas, encuestas, muestreos, revisión documental, etc.). Asimismo implica la verificación de datos y opiniones, la discusión con diversos jefes para conocer sus puntos de vista, aclaraciones y adiciones, hasta que los investigadores puedan formarse una idea clara de lo que en realidad está sucediendo en la administración municipal en materia de recursos humanos.

El fin del análisis se orientará a encontrar las irregularidades y deficiencias respecto al funcionamiento óptimo del proceso, así como también a destacar los aspectos positivos que hasta ahora han dado buenos resultados.

Adicionalmente se sugiere seguir las recomendaciones hechas al principio de este capítulo para realizar un análisis administrativo objetivo y serio.

c) Elaboración y presentación del informe

El informe de la auditoría deberá ser un documento que presente de manera precisa y concisa los resultados derivados del estudio, cuyos elementos mínimos serán:<sup>27</sup>

- Identificación de las fallas de los programas y procedimientos encontrados, con la indicación de los daños que se estima han causado o pudieron causar.
- La adecuación o inadecuación de los programas con relación a los objetivos y políticas de personal.
- Las recomendaciones para elevar, reducir, modificar o suprimir determinados objetivos y políticas, por considerarse inalcanzables, inadecuados, obsoletos, etc., fundamentando objetivamente la razón de estas sugerencias.
- Un reporte de los aspectos que no pudieron ser abordados y las razones que lo impidieron.

**Instrumentos**

Existen varios instrumentos que, aplicados en forma aislada o conjunta, permitirán recopilar la información suficiente para proceder al análisis. Los instrumentos sugeridos son entrevistas, encuestas de opinión y análisis de registros (investigación documental). A continuación veremos en detalle cada uno de ellos.

a) Entrevistas

Las entrevistas a empleados y supervisores proporciona información cualitativa sobre las actividades de la función de recursos humanos. Sus comentarios ayudan a identificar los aspectos a mejorar. Las críticas hechas por los empleados pueden indicar el camino para emprender acciones a fin de satisfacer sus necesidades. Igualmente, los comentarios de los supervisores pueden revelar formas en la que es posible suministrar un mejor servicio. Cada opinión deberá ser valorada para analizar si ésta corresponde a un hecho aislado o es una situación repetitiva que deberá ser corregida.

En algunas organizaciones se aplican entrevistas de salida, las cuales permiten conocer las causas de terminación de la relación laboral del empleado con el municipio. Si se cuenta con esta información es conveniente revisar estos registros para encontrar patrones de comportamiento o si los motivos de separación son atribuibles a la organización. Cuyos orígenes no han sido eliminados, por ejemplo, ausencia de expectativas de desarrollo profesional.

b) Encuestas de actitud

Este instrumento proporciona información cuantitativa y a diferencia de la entrevista es menos costosa. Una encuesta bien diseñada puede proporcionar los datos suficientes para obtener una descripción detallada de la función de administración de recursos humanos. Asimismo, debido a la impersonalidad de la encuesta, las respuestas tienen un alto grado de honestidad. La información que debe proporcionar este instrumento estará orientada hacia los siguientes puntos:<sup>28</sup>

**Actitud de los Empleados Respecto a sus Supervisores**

- Los empleados de cada supervisor se encuentran ¿muy satisfechos? ¿muy insatisfechos?
- ¿Cuáles son los supervisores que necesitan capacitación específica en técnicas de liderazgo y relaciones humanas?
- ¿Han mejorado las actitudes después de la última encuesta?

<sup>27</sup> Reyes Ponce, Agustín. *Op. Cit.* p. 226.

<sup>28</sup> Werther H., William H., Davis, Keith. *Op. Cit.* p. 340.

<b>Actitud de los empleados Respecto a su Trabajo</b>	
•	¿Qué elementos provocan actitudes negativas? ¿Y positivas?
•	¿Cómo pueden diseñarse nuevamente varios puestos, a fin de producir niveles más altos de satisfacción?
•	¿Qué alternativas de horario cabe considerar?
<b>Actitud de los Empleados Respecto al Área de Recursos Humanos</b>	
•	¿Se trabaja, en general, para una buena organización?
•	¿Consideran los empleados que tienen oportunidad de hacer carrera en la organización?
•	¿Hay la seguridad de recurrir a otras personas, además del supervisor inmediato?
•	¿Hay satisfacción respecto a la calidad de la información?
•	¿Saben los empleados exactamente cuáles son las responsabilidades y tareas de su puesto?
•	¿Existe satisfacción respecto al tipo y la cantidad de retroalimentación que se proporciona a los empleados?
•	¿Cómo perciben los niveles salariales actuales? ¿y las prestaciones?

c) Análisis de los registros

Además de las entrevistas y encuestas se debe proceder a verificar cierta documentación clave que también puede revelar información acerca del cumplimiento de las políticas de la compañía en materia de recursos humanos, así como de ciertos aspectos legales.

Los registros que normalmente se verifican están en la siguiente tabla<sup>29</sup>, que también se describen brevemente a continuación.

- Seguridad e higiene - Los registros donde se anota los aspectos relacionados con la seguridad física de los empleados (desde la prevención de accidentes y enfermedades hasta la promoción de hábitos más seguros) puede identificar pautas en los accidentes.
- Evaluación de las quejas de los empleados - Si en la administración municipal existen procedimientos para la recepción de las quejas de los trabajadores la revisión de las mismas facilitará el trabajo. En caso contrario se deberán revisar las quejas que se hayan presentado por escrito en los archivos del área. La identificación de patrones por nivel jerárquico, edad o cualquier otra clasificación que pudiera inferirse, así como los factores que están generando las quejas proporcionarán una información valiosa de cuál es el origen de muchos problemas sobre la materia.
- Evaluación de las compensaciones - Aquí se analizará si los niveles salariales y los servicios proporcionados por el área son satisfactorios. En primer lugar, si los niveles salariales se realizaron conforme a una evaluación de los puestos y si los sueldos son competitivos en el mercado. En segundo lugar se verá si las prestaciones y servicios que proporciona la administración municipal son adecuados con respecto a los proporcionados en otros y si se respetan las disposiciones legales vigentes.
- Evaluación de programas y políticas - Además de los registros arriba señalados, se sopesarán los otros programas y políticas con los recursos humanos, para determinar si están alcanzando los objetivos que se habían propuesto.

Los resultados procesados de este subsistema deberán compararse con los obtenidos en los demás, en dos planos, el primero en relación con la dinámica de grupos y cómo afecta lo diagnosticado al subsistema estructural. En un segundo plano, los resultados de la auditoría de recursos humanos deben enfocarse no sólo a evaluar la función y el área responsable, sino como contribuyen al logro de los objetivos organizacionales (Subsistema Administrativo).

<sup>29</sup> Werther Jr., William B., Davis, Keith. *Ideam* p. 352

## REGISTROS VERIFICADOS EN UNA AUDITORIA A LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Cuadro 4.1

<b>Seguridad y Salud</b>	
•	Determinar las diferencias que en número de accidentes, enfermedades profesionales, etc. han significado los programas del área.
<b>Quejas de los Empleados</b>	
•	¿Es posible determinar la existencia de pautas, originadas en cláusulas de los contratos o en los supervisores?
•	¿Hay puntos oscuros en los contratos y/o convenios?
<b>Determinación de la Compensación</b>	
•	¿Los salarios corresponden a los niveles del mercado?
•	¿El personal entiende las políticas de prestaciones?
•	¿El paquete de prestaciones coincide con el que otorgan otras organizaciones?
<b>Estudio de Programas y Políticas</b>	
•	¿Logra sus fines cada programa de personal?
•	¿Observan las políticas vigentes sobre personal los diferentes departamentos de la organización?
<b>Niveles de Ahorro y Eficiencia</b>	
•	¿Cómo han influido los programas de personal en los niveles de ahorro y eficiencia?
<b>Tasa de Rotación y Ausentismo</b>	
•	¿Existen pautas en el fenómeno? ¿Se han realizado los niveles gracias a los programas de personal?
•	¿Qué relación existe entre los niveles de rotación y ausentismo de la compañía y los de otras organizaciones?
<b>Puntuaciones Anteriores y Posteriores de la Capacitación</b>	
•	¿Los programas de capacitación han ayudado a mejorar el desempeño?
•	¿La capacitación y el desempeño se relacionan estrechamente?
<b>Logros de Promoción</b>	
•	¿Que porcentaje de las vacantes internas se llena mediante promoción interna?
•	¿Cómo es el desempeño de las personas promovidas?
•	¿Las tarjetas de promoción potencial indican que hay recursos disponibles?
<b>Selección de Personal</b>	
•	¿Cuál es la fuente que ha suministrado mejores candidatos?
•	¿Los costos de reclutamiento y selección son comparables con los de otras administraciones municipales?
<b>Expediente de los Empleados</b>	
•	¿Los expedientes se encuentran en orden y adecuadamente completos?
•	¿Los registros contienen información precisa y actualizada, que sea útil para la toma de decisiones?
•	¿Los expedientes son verificados periódicamente para comprobar el progreso que logra cada empleado?
•	¿Se detecta -para revisión especial- la situación de los empleados problemáticos, poco reutilizables?
<b>Programas Especiales de Personal</b>	
•	¿Cuántos son y que áreas cubren los programas especiales de personal?
•	¿Cubren las necesidades? ¿Cómo se administran?
•	¿Están obteniendo las metas propuestas?

**Análisis del Subsistema Estructural**

Recordando, este subsistema se refiere a las relaciones formales y división interna del trabajo. En este se encuentran definidas las líneas de autoridad, responsabilidades y posición de cada puesto en la organización. Asimismo incluye la parte dinámica de la organización, representada por los procesos y procedimientos administrativos que son los que finalmente generan los productos y servicios. Esta información la encontramos formalizada en los manuales de organización, descripciones de puestos, procedimientos, políticas, reglas y normas.

En este apartado nos abocaremos a tres aspectos fundamentales, los cuales serán abordados en el mismo orden: la estructura organizacional, los procedimientos administrativos y los formularios. Los

resultados obtenidos de este análisis se deberán relacionar con el Subsistema Administrativo (congruencia de la estructura organizacional a los objetivos y metas organizacionales), el Subsistema Técnico (adecuación de los espacios físicos y los instrumentos de trabajo con los procedimientos y métodos) y con el Subsistema Psicosocial (capacidades y habilidades del personal con relación a las tareas y responsabilidades inherentes a su puesto). Sin estas consideraciones, cualquier esfuerzo de optimización quedará incompleto.

#### **Diagnóstico de la estructura organizacional**

La estructura organizacional comprende el conjunto de relaciones funcionales, de comunicación, la asignación de responsabilidades y delegación de autoridad que se dan en una organización.

La estructura organizacional se ve materializada en los manuales de organización y los organogramas. En ellos podemos identificar los niveles jerárquicos o niveles funcionales establecidos por la administración, la división de tareas, líneas de autoridad y asignación de responsabilidades, todo esto para hacer eficiente a la organización en su operación y eficaz en el logro de los objetivos.

Cada organización presenta condiciones particulares que determina la forma en que se manifiestan estas relaciones. Los municipios, a pesar de tener la misma naturaleza, también responden a características especiales de su entorno con el fin de adecuarse a las necesidades y objetivos organizacionales.

La estructura organizacional debe diferenciarse de la estructura de la organización. La primera es un concepto más amplio que envuelve a la segunda. La estructura de la organización podríamos decir que se refiere a la organización formal expresada en el organograma, es el esqueleto de la administración municipal, en donde se pueden visualizar las unidades administrativas y sus relaciones de interdependencia.

A pesar de conceptualizarse a la estructura organizacional como el esqueleto, ésta no es estática. Al estar en estrecha relación con los procesos (aspecto dinámico de la organización) se ve afectada por cualquier modificación en los productos, actividades, personas, tecnología, etc. Por lo tanto la estructura debe adaptarse a estos cambios y estar a la altura de los requerimientos que la dinámica interna le impone.

El diagnóstico de la estructura organizacional debe considerarse como una actividad indispensable y permanente de cualquier organización, ya que esto permitirá a los administradores cumplir más adecuadamente con su cometido. Los objetivos del diagnóstico serán:

- a) Aumentar la eficiencia de las operaciones de la administración municipal para el mejor aprovechamiento de los recursos.
- b) Definir las líneas de autoridad para evitar duplicidad de funciones, excesiva centralización, número excesivo de niveles de autoridad y una estructuración difícil de entender.
- c) Lograr una mayor coordinación de las actividades.
- d) Lograr mayor control de las actividades y del personal, a través de una equilibrada distribución de funciones y cargas de trabajo.
- e) Determinar en que medida la organización se apega a los principios establecidos para el diseño de las mismas.

El análisis de la estructura de la organización y las funciones comprende la división del trabajo, las formas de dividir el trabajo o departamentalización, la delegación de tareas y la autoridad.

Brevemente se describirán estos elementos que deben ser considerados por el analista encargado de esta área de investigación, así como también los principios de organización y el papel de los organogramas para el análisis de la estructura y funciones

Con el fin de abreviar este apartado, se omitirá mencionar cuestiones técnicas como los tipos de organogramas que existen y las reglas para su diagramación, por considerar que cualquier profesional encargado de analizar la estructura organizacional debe conocer de antemano. En cambio nos centraremos en el análisis de la estructura y las funciones asignadas a cada unidad administrativa de la administración municipal

### **División del trabajo**

La división de actividades y la consecuente especialización nace como una necesidad de las organizaciones para ser más eficientes y abarcar un mayor campo de actividades. Esta se ve expresada a través de las diferentes unidades administrativas

La división del trabajo trae diferentes beneficios a las organizaciones como: mayor productividad de los empleados al desarrollar actividades especializadas. La especialización puede ser vertical u horizontal

La especialización vertical da origen a los distintos niveles jerárquicos, ocurre cuando se detecta la necesidad de aumentar la calidad de la supervisión. Es un desdoblamiento de la autoridad

La especialización horizontal genera la llamada especialización. Se da para aumentar la pericia y eficiencia de las funciones. Esto se traduce en un mayor número de unidades administrativas especializadas, cada una en un mismo nivel jerárquico

### **Departamentalización**

Como anteriormente se describió, la departamentalización es una forma de agrupar las funciones por especialidades, lo cual deriva en la creación de las distintas unidades administrativas. La departamentalización sigue ciertos criterios denominados "criterios de departamentalización". March y Simon proponen como base de la departamentalización dos categorías, por propósito y por proceso

a) Departamentalización por propósito - Las unidades administrativas se crean en torno a objetivos o producción específica y autónoma, en esta categoría el grado de división del trabajo hace énfasis en la orientación externa (medio ambiente). Derivada de este criterio se generan tres tipos de departamentalización:

- Por producto y/o servicio. La base de la división del trabajo se hace de acuerdo a lo que la organización produce, por ejemplo la administración municipal se puede dividir en la variedad de productos y servicios que ofrece, como pudiera ser alumbrado, agua potable, seguridad pública, educación, etc
- Por clientes. Los departamentos se encargan de atender a determinados clientes o mercados. En la administración municipal esto se puede traducirse en áreas destinadas a atender a grupos o sectores de la sociedad como agricultores, comerciantes, niños de la calle, madres solteras, jóvenes, etc
- Por territorio. Consiste en hacer una división territorial del área a la que atiende la organización y asignar la responsabilidad de la atención de cada sector a un departamento específico. Por ejemplo, en el área de desarrollo económico y social, ésta se puede dividir en el área urbana y rural.

b) **Departamentalización por proceso** - Consiste en separar en distintos departamentos las funciones asociadas a la producción de un servicio y/o producto. Esta categoría aprovecha la especialización y resulta eficiente. Con base en este criterio se presentan dos formas de departamentalización:

- **Por funciones**. Es la creación de unidades administrativas en torno a las principales funciones operacionales de la organización. Esto da como resultado la existencia de áreas encargadas de las funciones de tesorería, servicios públicos, informática, servicios generales, etc.
- **Por procesos**. En esta el proceso de producción se divide en tantas partes como sea posible, asignándole la responsabilidad de cada etapa a un área específica. También puede dividirse de acuerdo a funciones administrativas, por ejemplo: planeación, organización, control, etc.

En la práctica no existen organizaciones que retomen un sólo criterio, generalmente se da una combinación de ellos, por ejemplo por cliente y territorio o por función y territorio, etc. La mejor forma de organización será aquella que se adecue a las necesidades y facilite el logro de los objetivos con el menor gasto de recursos.

#### **Delegación de tareas**

La delegación de autoridad es el acto por el cual un superior jerárquico asigna deberes y exige responsabilidades a un subalterno y le concede la autoridad necesaria para desempeñar tal encargo.

Derivada de esta definición se desprende que el jefe, al delegar una tarea, debe indicar claramente que trabajo realizará el subalterno y el resultado específico esperado. En segundo lugar, al asignarle dicho trabajo el subordinado asume ciertos derechos sobre el manejo de recursos, personal, etc., así como también la capacidad de decidir por sí mismo. En tercer lugar asume también una responsabilidad (obligación ante su jefe), pero debe aclararse que la responsabilidad es compartida con su jefe. Es decir, la autoridad se delega y la responsabilidad se comparte.

La delegación de tareas en realidad es resultado de la división del trabajo y la especialización. Esta técnica, aunque fácil de describir, es difícil de aplicar. Los problemas que tiene que superar son:

##### **a) Problemas originados en el jefe o superior jerárquico <sup>30</sup>**

- Falta de confianza en los subordinados
- Creencia de que ellos pueden hacer mejor el trabajo
- Falta de capacidad directiva
- Miedo a correr riesgos

##### **b) Problemas originados en los subordinados**

- Dependencia excesiva, es más fácil hacer lo ordenado que pensar por sí mismo.
- Temor a la censura por errores cometidos
- Temor a la tarea por creer que le falta información y los medios necesarios para realizar la tarea.
- Falta de confianza en sí mismo.

<sup>30</sup> Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y Métodos en la Administración Pública* p. 188

A continuación pasemos a describir los tipos de organización clásicos que dan origen a los tipos de autoridad

**Tipos de organización: lineal, funcional y staff**

Derivados de los estudios de las teorías clásicas de organización existen tres tipos de organización

- a) Lineal
- b) Funcional
- c) Staff o de asesoría

La organización lineal tienen sus orígenes en la organización militar, en donde existe una jerarquía de autoridades en la que los superiores reciben obediencia de sus subordinados. Se denomina "lineal" ya que entre el superior y el subordinado hay líneas directas y únicas de autoridad y responsabilidad.

Este tipo de organización tiene varias ventajas, como su fácil aplicación, clara delimitación de responsabilidades y la aplicación a pequeñas y nuevas administraciones.

Las desventajas son debido a la estricta rigidez, la centralización de decisiones, la falta de especialización y que a medida que la organización crece se presentan congestiones en las líneas formales de comunicación.

La organización funcional es el tipo de estructura en la que se aplica el principio de especialización de funciones a cada tarea. Las organizaciones se convierten en entidades más complejas y especializadas, lo que tiene como consecuencia la contratación de personal especializado.

Las ventajas derivadas de este tipo de organización se derivan del grado de especialización que adquieren las áreas, lográndose un alto grado de eficiencia, permite un mejor supervisión técnica, permite establecer canales de comunicación informales que agiliza la toma de decisiones.

Las desventajas que presenta son los conflictos de autoridad, la dispersión de responsabilidades, la competencia entre los especialistas y la confusión en los objetivos organizacionales.

La organización de tipo staff o de asesoría, como su nombre lo dice, son áreas dentro de la organización creadas con el fin de apoyar a las áreas funcionales y de línea en trabajos que requieren cierto grado de especialización. Se caracterizan por desarrollar actividades de investigación y proporcionar servicios especializados a las demás áreas. Algunos ejemplos son las unidades de organización y métodos, relaciones públicas, comunicación social, asesoría jurídica, etc. Estas áreas cumplen una función de apoyo, por lo cual sólo tienen autoridad para sugerir o proponer cursos de acción, sus opiniones son de carácter propositivo por lo cual carecen de autoridad sobre las áreas funcionales, sin embargo deben recibir todo el apoyo y cooperación para el desarrollo de sus actividades.

Las ventajas que proporciona son los servicios especializados que ofrecen, por lo que las áreas funcionales pueden concentrarse en sus tareas. Las desventajas surgen por conflictos de autoridad entre las áreas staff y de línea y por la dificultad de obtener y conservar el equilibrio dinámico entre estas áreas.

Actualmente las organizaciones combinan estos tres tipos de organización, con lo cual se combinan las ventajas y desventajas que cada una de ellas ofrece. Resulta difícil proponer una estructura ideal para las organizaciones, ya que cada una de ellas presenta particularidades diferentes. El tipo de organización ideal es el que mejor se adapta a sus necesidades y ayuda al logro de los objetivos.

Hasta aquí se ha estudiado a la organización en un sentido estático, a continuación se presentan una serie de principios que se aplican tanto para la construcción de nuevas estructuras para una organización como para optimar su funcionamiento

#### **Principios de organización**

Los principios de organización se refieren a los lineamientos que se deben observar para la conformación de la estructura organizacional conforme a algunos principios administrativos ya establecidos desde la época de Henri Fayol, enriquecidos a través del tiempo, sobre todo por los teóricos de la llamada escuela neo-clásica.<sup>31</sup> Estos principios son:<sup>32</sup>

- a) La estructura de la organización debe ser una expresión de los objetivos
- b) Las organizaciones deben crearse alrededor de funciones, no de hombres
- c) En cada nivel de la organización (Direcciones, Jefaturas de Departamento, etc.) deberá existir sólo un jefe, los organogramas señalarán claramente las líneas de autoridad y dependencia (Principio de Unidad de Mando)
- d) Todas las actividades homogéneas deben ser agrupadas bajo una misma función, y todos los hombres deberán ser asignados en las áreas y puestos de acuerdo con sus habilidades y capacidades (Principio de Especialización)
- e) Los puestos de supervisión deberán tener asignadas funciones y responsabilidades concretas
- f) La autoridad concedida a un puesto deberá ser proporcional a la responsabilidad que tiene en su trabajo.
- g) Deberán establecerse mecanismos para el control y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades asignadas a cada nivel jerárquico. Estos controles se establecerán con base en las siguientes variables: número de empleados (tramo de control, es decir, el número óptimo de empleados que un puesto puede supervisar), distancia (la distribución del personal alrededor del jefe, sin que ésta sea demasiada cerca que interrumpa su trabajo, ni demasiado lejos que dificulte la supervisión) y el tiempo (el control del tiempo de realización de las tareas deberá considerar el tipo de trabajo desarrollado) (Principio de Justificación del Control)
- h) El plan de organización debe desarrollarse previendo posibles expansiones para evitar futuras reorganizaciones.
- i) La organización es dinámica, no es posible conservar una estructura por mucho tiempo. Incluso desde el momento en que se define una, ésta ya requiere adecuaciones. Por lo tanto debe tenerse en cuenta que los cambios son necesarios frecuentemente
- j) Las tareas, la responsabilidad y las atribuciones de cada empleado debe conjugarse y equilibrarse; estos elementos forman una unidad indivisible
- k) Debe propiciarse la delegación de autoridad, concreta y claramente, ya que esto le permite al jefe disponer del tiempo necesario para desarrollar las tareas concretas de su puesto, al mismo tiempo genera en sus subordinados un sentimiento de responsabilidad, aunque la entera responsabilidad del área la conserva el jefe (Principio de Equilibrio de Dirección-Control)

<sup>31</sup> De acuerdo a la clasificación de las teorías de la administración hecha por Chavazato los autores neo-clásicos son: Koontz, O'Donnell, Newman y Drucker.

<sup>32</sup> Para mayor información véase: Salazar Larraz, Luis *Op. Cit.* pp. 154-165 Lardet, Alberto *et al. Op. Cit.* p. 215

- l) La transmisión de ordenes, información e inconformidades debe hacerse respetando el curso jerárquico establecido en el organograma (Principio de la Vía Jerárquica)
- m) Toda decisión que se adopte respecto a un miembro de la organización debe ser efectuada con conocimiento y consentimiento del supervisor inmediato afectado por la decisión
- n) Cada puesto directivo necesita no sólo de un titular sino también de un suplente que adquiera las atribuciones del titular cuando lo reemplaza en sus funciones
- o) Las áreas de asesoría o *staff* tratan problemas determinados a petición de las áreas funcionales o el titular de la organización, elaboran propuestas, aconsejan y asesoran, pero su autoridad no debe permitirles dar órdenes por su cuenta aunque tienen el apoyo de todos los cargos funcionales en el curso de sus investigaciones

#### Los organogramas administrativos

Un organograma (u organigrama) es la representación gráfica de la estructura formal de una organización. En consecuencia, muestra gráficamente las relaciones existentes entre las partes que la componen.

El organograma permite conocer las áreas de actividad de una organización. Sus miembros visualmente puede ubicarse en la misma. Asimismo, y lo más importante, facilita la mejor distribución de las responsabilidades de las áreas de trabajo.

Por otro lado el organograma permite hacer un análisis y evaluación de la estructura y funciones vigentes y detectar, en consecuencia, deficiencias de estructura.

En este sentido es importante recordar los principios básicos de organización que determinan formalmente las pautas a que deben ajustarse las administraciones en relación a la distribución de funciones y responsabilidades. Un organograma puede denunciar el incumplimiento de algunos de estos principios. Veamos a continuación algunos ejemplos a título ilustrativo, los cuales también se pueden identificar en el organograma anexo (Figura 4.5) con el número correspondiente encerrado en un círculo.

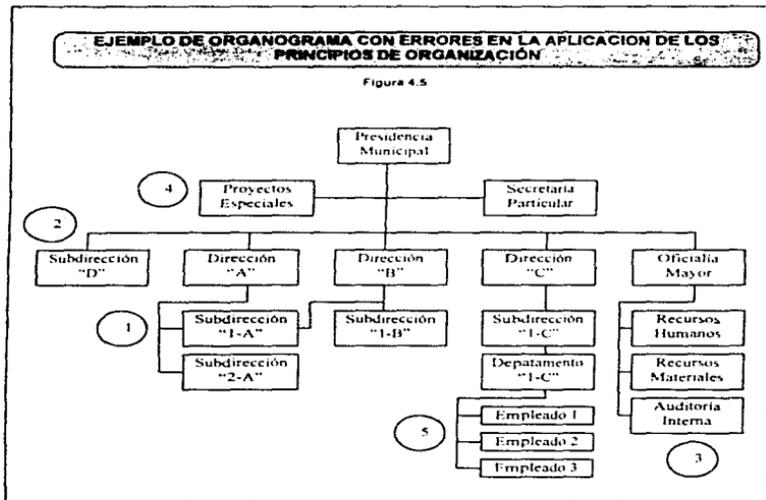
Principio	Ejemplo de Deficiencias
1.- Unidad de Mando	Una unidad jerárquica aparece en el organograma dependiendo jerárquicamente de dos o más sectores.
2.- Definición precisa de los niveles jerárquicos	No queda claro el nivel que le corresponde a un área con relación a las demás. Esta indefinición acarrea conflictos, sobre todo con respecto a la asignación de niveles de remuneración.
3.- Separación de funciones	Una unidad administrativa es responsable de funciones heterogéneas, que pueden crear además condiciones incompatibles desde el punto de vista del control interno. Por ejemplo, el Departamento de Auditoría dependiendo de la Dirección de Administración. Así se anula el principio de evitar el control sobre sí mismo o el principio de control por oposición de intereses.
4.- Precisión en la determinación de funciones de línea y de asesoramiento ( <i>staff</i> )	La existencia de puestos "adscriptos" puede crear confusión en cuanto a su consideración de órgano de asesoramiento o de ejecución.
5.- Tramo de control	En este caso pueden presentarse dos situaciones. La primera es cuando un puesto supervisor tiene excesivo número de personas y funciones a su cargo. La segunda situación es el caso contrario, cuando de un puesto dependen solamente un subordinado y a éste

responde otro u otros subordinados

La consecuencia del primer caso es la disminución de la eficiencia e incrementará el coeficiente de error, como consecuencia de la excesiva cantidad de decisiones y datos a su cargo. En el segundo caso, la sospecha obvia será la de considerar que las funciones de los tres primeros niveles son relativamente triviales y que, por lo tanto, pudieran ser comprimidos en el trabajo de un solo jefe.

**EJEMPLO DE ORGANOGRAMA CON ERRORES EN LA APLICACION DE LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN**

Figura 4.5



**Procedimiento para el análisis de la estructura organizacional**

El procedimiento para diagnosticar y posteriormente hacer la propuesta de reorganización está compuesto de cuatro etapas que a continuación describiremos.

**a) Determinación de las bases para el diagnóstico**

El primer elemento a considerar será la identificación de los objetivos organizacionales (manifestados y reales), ya que constituyen la orientación de los esfuerzos de estructuración.

En el análisis del Subsistema Administrativo y de Objetivos y Valores este aspecto ya ha sido tratado ampliamente, por lo cual se recomienda retomar los resultados obtenidos

Además de los objetivos organizacionales es necesario estudiar otros aspectos que forman parte de lo que se conoce como las bases para la estructuración, y que son los siguientes

- Organograma (general y específico)
- Políticas
- Funciones
- Procedimientos

Los procedimientos constituyen parte del próximo apartado, donde se describirá la forma de llevar a cabo el diagnóstico de los mismos, por lo cual los resultados derivados de su estudio deberán complementarse para analizar la eficiencia de la estructura y proponer sus posibles modificaciones

La recopilación de la información se llevará a cabo aplicando técnicas como la entrevista, el cuestionario, la observación directa y la investigación documental (Anexo 4.10) Los datos recopilados son el insumo de la siguiente etapa

#### b) Análisis de la estructura y funciones

Con base en los elementos anteriormente descritos, el análisis se desarrolla en dos fases, la primera consiste en examinar la organización actual mediante el estudio del organograma. Se debe determinar si la gráfica es un mapa preciso y verdadero de la organización, considerando que en este momento el análisis es parcial, ya que sólo se muestra el deber-ser, sin considerar todavía la política de la empresa, las operaciones, la asignación de personal y de responsabilidades

Se puede proceder revisando el organograma o consultando el manual de organización, sólo si se encuentra actualizado. Si la administración municipal carece de estos, entonces se puede construir uno con base en la información recopilada de los mandos directivos

Una vez recopilada esta información se debe comenzar a cuestionar la actual estructura, a través de las siguientes interrogantes

- ¿Cada miembro recibe órdenes de un sólo jefe?
- ¿Conoce cada miembro a su jefe y subordinados?
- ¿El personal se encuentra homogéneamente asignado?
- ¿Están las funciones y operaciones relacionadas entre sí y agrupadas en conjunto?
- ¿Está la autoridad delegada de acuerdo a la responsabilidad asignada?
- ¿Reflejan los organogramas?
  - Simplicidad con base de un número mínimo de elementos orgánicos.
  - Existe un número de niveles administrativos apropiados para la efectividad, sin que sean muchos ni muy pocos
  - Flexibilidad para realizar ampliaciones, reducciones o modificaciones a la estructura.
  - Claridad en las líneas de autoridad y responsabilidad
  - Distinciones entre las ocupaciones a un mismo nivel, sean unas ejecutivas y otras consultivas.
  - Respeto a los niveles de autoridad entre los elementos de la organización y en especial de las áreas de asesoría o staff.
  - Se hacen decisiones en el más bajo nivel practicable
  - Se coordinan adecuadamente las áreas para ahorrar tiempo y recursos
  - Se ha considerado el alcance del control con respecto al tiempo, distancia y número de subordinados.
  - Reconocen los ejecutivos sus responsabilidades hacia los altos directivos y sus subordinados.

La segunda fase consiste en el análisis de funciones. Con base en la descripción de funciones previamente recopiladas se debe proceder a cuestionar lo siguiente:

- ¿Existe alguna función que pueda eliminarse totalmente o al menos reducirse?
- ¿Existe alguna función que deba hacer otro departamento o que no realiza, o que realiza indebidamente otro?
- ¿Existen funciones que pueden realizarse mejor en otro departamento que en éste?
- A las funciones identificadas como importantes en un departamento ¿se les dedica el correspondiente tiempo para realizarlas?
- ¿Existe duplicidad de funciones entre departamentos?
- ¿Es lógica la distribución del tiempo entre las actividades de acuerdo con su importancia relativa?
- ¿Están balanceadas las cargas de trabajo entre los integrantes del departamento o unidad?

c) Elaboración de la propuesta

La propuesta debe pensarse en términos de lo que realmente resultaría la mejor organización, en el personal que se puede disponer mediante su desarrollo, en la relación de autoridades que deben existir y en las combinaciones de funciones que den los mejores resultados. La propuesta debe considerar mínimamente los siguientes puntos:

- Determinación de una nueva estructura de la organización
- Definición clara de líneas de autoridad y responsabilidad
- Reasignación de funciones y actividades
- Fijación de políticas administrativas.
- Coordinación de funciones

d) Implantación del plan de reorganización

Debido a la velocidad de los cambios que se dan en la organización las acciones propuestas deben ser implantadas lo más pronto posible, sin embargo a veces es difícil realizar todas al mismo tiempo. Por lo tanto conviene hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Qué medidas deben tomarse para realizar con éxito el plan?
- ¿Cómo podría subdividirse el plan para implementar la totalidad de las medidas?
- ¿Qué actividades son las más prioritarias?
- ¿Cuál es el periodo de tiempo en que deben efectuarse todas las medidas?

Con base en la respuesta a estas preguntas se necesita hacer un programa de todas las actividades requeridas, de manera que el plan pueda desarrollarse sobre una base ordenada y predeterminada.

Finalmente cabe recordar que la reestructuración afecta y se ve afectada por los cambios en los procedimientos administrativos. La reasignación de funciones, en lo general, determinará quién hace qué. La modificación en los procedimientos puede generar la desaparición de funciones y actividades e, incluso, la de alguna unidad administrativa o una parte de ella.

### **Diagnóstico de los Procedimientos Administrativos**

Como todo proceso de investigación el diagnóstico de los procedimientos debe tener una metodología que sustente este trabajo, Víctor M. Martínez Chávez define ésta como

"... el conjunto de fases que permiten analizar las actividades que conjugan los procedimientos. Mediante estas fases se introduce un orden lógico, secuencial y sistematizado que permite desarrollar en forma correcta el replanteamiento o reelaboración del procedimiento, con fundamentos de objetividad que concuerden con la realidad de las atribuciones y funciones de cada área operativa."<sup>31</sup>

Debido a que el concepto de procedimiento fácilmente se confunde con el método, es necesario aclarar la diferencia entre ambos. El procedimiento administrativo lo definimos como la sucesión lógica y ordenada de actividades concatenadas, orientadas al logro de un fin específico. El método es la determinación de cómo efectuar una labor considerando el objetivo, las facilidades disponibles y el costo monetario representado por el tiempo y esfuerzo invertido.

Una vez hecha esta aclaración solamente cabe añadir que el método implícitamente será abordado durante la revisión de los procedimientos, por lo cual de aquí en adelante sólo se hará mención a los procedimientos.

Las etapas que se seguirán para realizar el diagnóstico son:

- a) Inventario y selección de procedimientos.
- b) Descripción y descomposición del procedimiento
- c) Cuestionamiento sobre el trabajo y sobre cada uno de los detalles
- d) Decidir sobre una nueva forma de realizar el trabajo
- e) Desarrollo de la propuesta

Con el fin de tener sistematizada la información que facilite la posterior integración de las conclusiones del diagnóstico conviene integrar un expediente de cada procedimiento estudiado, el cual deberá contener los siguientes documentos:

- a) Descripción del procedimiento
- b) Diagramas (de proceso, de flujo y recorrido)
- c) Cuestionario de crítica del procedimiento
- d) Propuesta de modificación al procedimiento
- e) Diagramas modificados.
- f) Beneficios estimados.

A continuación se hará una descripción detallada de cada una de las etapas del diagnóstico.

#### **Inventario y selección de procedimientos**

El primer paso para iniciar el diagnóstico de los procedimientos de cualquier organización es el levantamiento de un inventario. Algunos autores recomiendan que se recopile información de todos los procedimientos existentes, pero debido a la limitación de tiempo de este estudio se sugiere reducir el inventario sólo a los procedimientos comprendidos en los procesos seleccionados durante el Taller con los Funcionarios Municipales. En este caso se deberá ser muy estricto respecto a incluir todos los procedimientos involucrados. Si la administración municipal ya cuenta con manuales de procedimientos esto podrá facilitar la labor, dependiendo de que tan actualizado y

<sup>31</sup> Martínez Chávez, Víctor M. *Tercera y Práctica del Diagnóstico Administrativo* p. 103

completo se encuentre. Para recopilar dicha información se hará uso del formato respectivo (Ver Anexo 4.11) y se seguirán las siguientes reglas:

- a) La requisición de la información deberá ser validada por el titular del área correspondiente y, firmada por éste y la persona del equipo de trabajo destinada a esta tarea.
- b) Debido a que la información tiene un tiempo de uso y análisis, esta actividad deberá hacerse lo más rápido posible.

Los primeros procedimientos a estudiar nunca serán los más "atractivos" o "interesantes". Es conveniente en algunos casos comenzar con los menos, para paulatinamente llegar a los más complejos con todo el acopio de información anterior, lo cual facilitará la labor.

Algunos criterios de selección que pueden ayudar son:

- a) Los que presentan más embotellamientos o congestión.
- b) Los que presentan muchos desplazamientos y acarreos.
- c) Los que son muy largos, para así determinar donde empiezan y donde terminan.

Una vez delimitado nuestro campo de intervención, entonces se podrá proceder a ejecutar la siguiente etapa:

#### **Descripción y descomposición del procedimiento**

Esta etapa consiste en descomponer el procedimiento en elementos o partes pequeñas aplicando diferentes técnicas administrativas como la descripción de actividades, la hoja de proceso, diagramas de flujo y diagramas de recorrido.

Con el fin de evitar entrar en detalles respecto a cada una de estas técnicas y considerando que, como en el diseño de organogramas, las personas encargadas del estudio ya deben conocerlas ampliamente, se omitirá hacer una descripción de las mismas.<sup>34</sup>

La información a considerar al comenzar esta etapa incluirá aspectos relacionados directamente con el procedimiento y con la organización. Mínimamente deberán ser los siguientes:<sup>35</sup>

- a) Descripción de las principales actividades del procedimiento, así como de su correspondientes diagramas.
- b) Descripción de las unidades administrativas que intervienen directamente en el procedimiento y cuál es su participación.
- c) Descripción de dependencias y entidades públicas y privadas participantes.
- d) Objetivo y aspectos que originan la realización del procedimiento para determinar su naturaleza, ámbito y niveles institucionales de aplicación.
- e) Encontrar la fundamentación jurídico-administrativa.
- f) Personas que intervienen, nivel jerárquico y cuál es su participación.

<sup>34</sup> Para una descripción de estas técnicas conóvese la bibliografía utilizada en el presente trabajo.

<sup>35</sup> Martínez Chávez, Víctor M. *Op. Cit.* p. 114.

- g) Identificar si se requiere equipo especializado para la ejecución del procedimiento y descripción del mismo
- h) Determinar la eficacia, asuntos tramitados y pendientes derivados del procedimiento
- i) Conocer las condiciones del equipo y el espacio físico involucrado donde se desarrollan las actividades<sup>36</sup>
- j) Formularios utilizados, características de los mismos y objetivos<sup>37</sup>
- k) Determinar cuál es la orientación al público usuario del servicio derivada del procedimiento
- l) Conocer si el procedimiento se encuentra actualizado, cada cuándo se revisa, cómo y qué aspectos se consideran
- m) Identificar cuáles son los principales problemas
- n) Determinar el tiempo de operación del ciclo del procedimiento

Una técnica útil para la recopilación de información relativa a cada procedimiento es la entrevista con los actores y responsables. En el Anexo 4 12 (Guía de Entrevista N° 4) se detallan los aspectos a investigar.

La recopilación de información a través del formato para la descripción de actividades (Véase Anexo 4 13) ayudará a captar los datos relacionados con las dependencias, unidades administrativas y personas participantes, tanto internas como externas, así como la identificación de los formularios utilizados.

Al mismo tiempo en que se requisita este formato se pueden hacer los diagramas de flujo correspondientes.

Los diagramas constituyen una valiosa herramienta para la descripción y análisis de los procedimientos, ya que gráficamente ayudan a comprender su ciclo completo, se detectan fallas elementales de lógica y se identifican las actividades factibles de modificar. Resultan una especie de simuladores, donde se pueden experimentar cambios para la mejora del procedimiento sin invertir mucho dinero y sin riesgos.

Los diagramas que se elaboren deberán elaborarse cuidadosamente y, sobre todo, mostrar un mismo circuito de las operaciones diagramadas. Se recomienda tener las siguientes precauciones:

- a) No cubrir un procedimiento demasiado amplio, en su caso, descomponerlo en partes más pequeñas para su estudio, pero en ningún momento perder la perspectiva global del mismo.
- b) No "pegarse" demasiado al objeto estudiado, es decir, no enredarse en un sin fin de detalles ya que esto puede complicar innecesariamente la realización de los diagramas. Evitar planear desde el escritorio la estrategia para abordar los procedimientos, es mejor hacerlo en el lugar donde se desarrolla.
- c) Registrar todas las observaciones por insignificantes que parezcan, esta información puede ser útil en la siguiente etapa.
- d) Tratar de esbozar los problemas y posibles soluciones, aunque estos sean parciales.

<sup>36</sup> *Véase, Infra.* Diagnóstico del Subsistema Técnico.

<sup>37</sup> *Véase, Supra.* Diagnóstico de los Formularios.

- e) Tener presente que sólo se podrán analizar los detalles que fueron anotados en los diagramas, los omitidos, no

Para poner en relieve la importancia de esta etapa cabría preguntarse ¿cuál es la etapa más importante de un estudio? Muchas personas pensarían que el análisis, pero que pasaría si a pesar de que el investigador contara con la capacidad suficiente para realizar su trabajo la calidad de la información dejara mucho que desear, acaso no el análisis se vería limitado por este hecho

Como lo anterior pretendemos señalar que no importa la etapa del estudio de la cual seamos responsables, ésta será igual de importante que las otras. En realidad, dada la interrelación entre ellas, todas son importantes, por ello debemos prestarles igual cuidado

#### **Análisis del procedimiento**

Esta etapa es fundamentalmente interrogativa de ¿por qué?, es decir, esta pregunta debe conducir todo el proceso, con una mente abierta, sin prejuicios (paradigmas) y decidido. Las preguntas deberán ser aplicadas de manera sistemática en su conjunto y en cada actividad o etapa del procedimiento, cuando éstos no queden explicados satisfactoriamente hay que anotar las sugerencias que permitan en un futuro mejorarlo. Igualmente se deberá mantener una actitud interrogativa sobre nuestra misma información

Cuando en el procedimiento estudiado intervienen varias unidades administrativas el análisis a realizar deberá ser integral; en cuyo caso, se analizará cada una de las partes del procedimiento en relación con las unidades participantes, pero además se evaluará el procedimiento en su conjunto con el fin de verificar que exista congruencia de todas las actividades. En estos casos se analizará el procedimiento con otro factores y elementos de la organización

a) Objetivos, atribuciones y procedimientos - El análisis a efectuar deberá verificar que el procedimiento es congruente con los objetivos y las atribuciones asignadas a las unidades administrativas que intervienen. Para verificar esta interrelación, se efectuará un análisis matricial, en donde se cruzarán los objetivos y atribuciones específicas relacionados con el procedimiento, con las unidades administrativas involucradas

b) Programa de trabajo - Igualmente se podrán analizar los programas de trabajo de las unidades administrativas involucradas, a fin de comprobar de que forma el procedimiento contribuye a su ejecución.

c) Funciones - Conviene revisar que el procedimiento en cuestión se relacione directamente con las funciones asignadas a cada una de las áreas involucradas, lo anterior con el fin de verificar que las actividades desarrolladas se encuentren dentro del ámbito de acción de cada unidad administrativa

Procesos y procedimientos administrativos - Consiste en determinar si el procedimiento en cuestión pertenece a un proceso, con el fin de determinar procedimientos precedentes y consecutivos al mismo.<sup>38</sup>

Las preguntas que nos permitirán indagar sobre estas cuestiones son

- ¿El procedimiento se ha proyectado para promover el logro de los objetivos y metas de la administración municipal y ha sido efectivo en la consecución de este propósito?
- ¿Cómo contribuye el procedimiento en la ejecución de los programas de trabajo de las áreas involucradas?

---

<sup>38</sup> Conforme a la metodología propuesta, esta actividad debió realizarse previamente durante el Taller con Funcionarios Municipales

- ¿El procedimiento se relaciona con las funciones y responsabilidades asignadas a las unidades administrativas participantes?
- ¿Se ha designado la autoridad necesaria para hacer efectivas las responsabilidades?
- ¿El procedimiento no es consecuencia de otro defectuoso?
- Si no lo ha sido ¿por qué?
- ¿Estipula el procedimiento los medios para la coordinación efectiva entre un departamento y otro?

Para el análisis de cada actividad o etapa del procedimiento la sucesión de preguntas que se emplean, el orden que llevan y la finalidad son las siguientes.

¿Qué? (Actividad)	¿Por qué se hace?
¿Para qué? (Propósito)	¿Por qué es necesario?
¿Dónde? (Lugar)	¿Por qué se hace ahí?
¿Cuándo? (Orden cronológico)	¿Por qué se hace en este momento?
¿Quién? (Personal)	¿Por qué esa persona?
¿Cómo? (Medios)	¿Por qué se hace así?

Mediante la respuesta a estas preguntas se conocerá la situación en que se encuentra el procedimiento, la cual deberá plantearse de manera clara y precisa, pues resultará el punto culminante del diagnóstico. Con el fin de lograr una mayor sistematización de la exposición de la problemática, las respuestas deberán clasificarse en relación con lo siguiente:

**Objetivos y metas** - Comprobar si el procedimiento contribuye al logro de los objetivos, metas y programas de trabajo de las áreas involucradas.

**Funciones y atribuciones** - Señalar si las unidades administrativas participantes están facultadas para participar en el procedimiento y cuentan con la autoridad suficiente para operar eficazmente.

**Interrelación de los procedimientos** - Determinar cómo el procedimiento se relacionan con otros procedimientos y de que manera se ve afectado.

**Tiempo** - Estimar si es posible aprovechar mejor el tiempo empleado.

**Materiales** - Verificar las pruebas de despilfarro de materiales.

**Equipo** - Comprobar que los equipos se aprovechen óptimamente, si se pueden cambiar por otros más adecuados, la falta de cuidado y/o mantenimiento y la falta de preparación del personal que lo utiliza.

**Demoras** - Identificar "cuellos de botella" por mala distribución de cargas de trabajo en oficinas o individuos, tiempos "muertos" por deficiente programación de actividades y políticas difusas que no facilitan la toma de decisiones.

**Condiciones de trabajo** - Analizar que la temperatura, distribución de espacios físicos, mobiliario y servicios auxiliares sean los adecuados.

**Preparación del personal** - Verificar que el personal reciba adiestramiento y capacitación adecuados y/o suficientes.

**Control y evaluación** - Verificar si la supervisión de las actividades es adecuado al tipo de actividades desarrolladas, si es excesiva o insuficiente, y si se cuenta con los mecanismos de control. Evaluar los resultados parciales o totales

**Actitudes del individuo frente a su trabajo** - Observar la conducta de los empleados en el trabajo y el medio laboral.

En esta parte del estudio se pone de manifiesto la interrelación de los resultados con relación a los subsistemas técnico y psicosocial, por lo cual antes de continuar la siguiente se requerirán las conclusiones de éstos

Una vez clasificada la información anterior, conviene considerar para la elaboración del diagnóstico, los elementos básicos que lleven a conocer la situación prevaleciente, éstos son <sup>34</sup>

1. Origen del problema
2. Características del problema que afecta la adecuación del procedimiento
- 3.Cuál es el problema verdadero del procedimiento, dónde se encuentra y por qué se considera como tal.
4. Definir el alcance que tiene el procedimiento, tanto en sus niveles de aplicación como en su ámbito y en la repercusión que tiene para el logro de los objetivos
5. La relevancia permitirá determinar si el procedimiento está afectando el desarrollo de otros procedimientos o la operatividad de las áreas implicadas así como detectar la injustificación de su instrumentación o indicar la inutilidad del mismo
6. Detectar los fenómenos que afectan el desarrollo del procedimiento, en relación con la operación, con los recursos aplicados, con las áreas involucradas, con el tiempo de realización, o con los aspectos externos que influyen de manera indirecta en su realización \*

#### Mejoramiento del procedimiento

Al desarrollar esta etapa, implícitamente ya estamos proponiendo un nuevo procedimiento. Las anteriores preguntas "por qué" dan como resultado llegar a otras, qué adicionar o eliminar, dónde, cuándo y quién conducen a las posibilidades de combinar y cambiar de lugar, orden y personas, y, cómo puede indicar que simplificar.

El siguiente cuadro ejemplifica claramente estas relaciones:

Preguntase ¿POR QUÉ? en relación a:	Conduce a
Qué	ADICIONAR, ELIMINAR
Dónde	COMBINAR, INVERTIR
Cuándo	• El lugar
Quién	• El orden de las operaciones
	• La persona
Cómo	SIMPLIFICAR

Aquí se pueden aplicar las siguientes técnicas, en el siguiente orden: adicionar, eliminar, combinar, Invertir y simplificar.

<sup>34</sup> Martínez Chávez, Víctor M. *Op. Cit.* p. 117

**Adicionar** - Se refiere a los sistemas, actividades u operaciones que sean necesarios incorporar al procedimiento con el fin de mantener la debida congruencia con los objetivos y funciones asignadas al área ejecutante y/o por la introducción de un programa, la creación de alguna unidad administrativa o área dependiente de ésta. Por ejemplo, la aparición de nuevas disposiciones jurídicas que obligan a realizar nuevas actividades, como verificaciones o autorizaciones.

**Eliminar** - Se parte del principio de que todo sistema o procedimiento es perfectible y por tal motivo es posible mejorarlo a través de la supresión de sistemas, operaciones o cualquier otro elemento innecesario del procedimiento, que se traduzca en ahorro de tiempo o recursos, o en el mejoramiento del resultado esperado. Derivado de la eliminación de alguno de estos elementos, también se podría prescindir de ciertas áreas o puestos involucrados. Por ejemplo la supresión de copias de los formularios o autorizaciones que solamente hacen más largo el procedimiento.

**Combinar** - Cuando un procedimiento se divide en tantas partes y en forma tan detallada que se requieren varias revisiones repercutiendo en pérdida de tiempo y energía, es necesario revisar el orden de los elementos a fin de darle congruencia y eficiencia en su ejecución. Esto se logra, por ejemplo, conjuntado una serie de tareas y operaciones que antiguamente hacían varias personas, en una sola.

**Invertir** - El simple cambio en el orden de las operaciones puede hacer más eficiente un procedimiento.

**Simplificar** - Aquí es necesario estudiar más detalladamente cada una de las operaciones del procedimiento para determinar posibilidades de simplificación. Se refiere a los casos en que existan operaciones o actividades susceptibles de cambiarse por otras para hacerlo más eficiente y expedito. Esto se puede lograr analizando la información de estudios de tiempos y movimiento, diagramas de flujo, de procesos, etc.

Un instrumento que puede facilitar el diagnóstico de los procedimientos y establecer opciones más viables para su ejecución es la Matriz de Opciones. Esta se construye combinando las partes que integran el procedimiento (actividades, tareas, tiempos de realización, uso de recursos, aplicación de métodos de trabajo y regulación) y las técnicas para su mejoramiento. Constituye una herramienta que simplifica el análisis y fundamenta el procedimiento en su transformación hacia la búsqueda de la eficiencia en el nivel de su aplicación. A continuación se muestra un modelo de matriz.

Nombre del Procedimiento:						
Técnicas de mejoramiento	Actividades	Tareas	Tiempo de Realización	Uso de Recursos	Aplicación de Métodos de Trabajo	Regulación
Adicionar						
Eliminar						
Combinar						
Invertir						
Simplificar						

El registro de los datos se hace colocando los datos que detallen la modificación sugerida en la intersección de la columna y el renglón correspondiente. Supongamos que se requiere añadir una nueva actividad derivada de una disposición jurídica, esto se anotará en el primer renglón (Adición) y en la última columna (Regulación). De la misma manera se procederá con el resto de las modificaciones sugeridas.

### **Elaboración de la propuesta**

La fase final del diagnóstico de los procedimientos sólo es la conclusión de los trabajos previos una vez analizados y habiendo encontrado la manera de hacerlos más eficientes se procederá a hacer la descripción de actividades propuesta con sus correspondientes diagramas de flujo

Se integrará el resumen de los beneficios esperados, señalando el ahorro de tiempo y recursos estimados con las modificaciones, cambio de los equipos utilizados, si es necesario, si se requiere capacitar al personal derivado de cambios de los equipos, y, la reducción o ampliaciones de facultades y personal participante

### **Diagnóstico de los Formularios**

Los formularios (o formas) son los instrumentos de comunicación insustituibles de las operaciones de información formales existentes dentro y fuera de una organización, es decir es la materialización de las comunicaciones internas y externas de una organización. Los formularios se convierten en documentos una vez que son llenados los espacios correspondientes

El estudio de los formularios puede ser una actividad paralela o independiente del diagnóstico de los procedimientos administrativos, aunque los resultados se verán significativamente incrementados si se combinan estas actividades

El análisis de formularios se deriva de la necesidad de ordenar y regular la cantidad de estos materiales que, en la mayoría de los casos, no están controlados por ninguna área en la administración municipal. Los problemas derivados de esta situación son

- a) Existencia de formularios para trámites que no los requieren
- b) Existencia de formularios que ya han perdido su utilidad, pero que se siguen utilizando
- c) Duplicidad de formularios para un mismo fin, derivado de formularios complementarios o porque dos áreas solicitan la misma información con distinto formulario
- d) Diseño de formularios que dificultan su llenado e interpretación
- e) Diseño de formularios que no se adecuan a las máquinas en que se procesan o a los archiveros disponibles
- f) Desperdicio de materiales cuando el tamaño de los formularios no corresponde a la cantidad de datos que contiene o derivado de excesivo número de copias innecesarias que, por otra parte motiva su destrucción o archivo innecesario, incrementando los costos administrativos de organización
- g) Número escaso de copias, que limita la información a ciertas áreas o exige recurrir a fotocopiado.

Debido a que en la mayoría de las organizaciones estos desperdicios son invisibles poco se hace por remediarlos

A continuación se describen los pasos a seguir para la optimización y diseño de nuevos formularios:

- a) Análisis de los formularios vigentes.
- b) Diseño de los nuevos formularios o modificación de los existentes
- c) Normas de uso y llenado de los formularios

Los aspectos más relevantes de cada una de estas etapas será descrita a continuación.

### **Análisis de formularios**

El análisis de los formularios debe iniciar primero con la identificación de los mismos dentro de la organización, aunque para fines de la presente metodología basta con los utilizados en los procedimientos objeto de estudio. Esta información previamente debe haber sido recopilada durante la segunda fase del diagnóstico de los procedimientos, es decir, la descripción y descomposición del mismo.

Una vez identificados se deberá determinar

- Objetivo específico
- Área emisora
- Área(s) receptora(s)
- Destino del formulario (original y copias)
- Información específica que requiere cada receptor
- Fuentes de obtención de datos

Cada formulario debe tener un propósito o necesidad de información de cada receptor, determinar estos elementos condiciona el resto de los elementos por definir.

Durante el análisis se debe considerar la posibilidad de eliminar, fusionar, sustituir o simplificar cada formulario, por lo cual se deberá hacer una revisión de todos los formularios utilizados a lo largo del procedimiento.

### **Diseño de formularios**

Esta etapa consiste en la creación o modificación de los formularios con base en la información recabada anteriormente, su objeto, fuente de información, necesidades que lo originan, método de llenado, número de copias, procedimientos en que intervendrá y resultados finales a obtener.

Las siguientes son las normas para el diseño de formularios, las cuales es conveniente conocer para que estos instrumentos sean eficientes y funcionales.<sup>40</sup>

- a) El formulario debe contener los datos de identificación de la administración municipal y el área emisora.
- b) La información que debe contener el formulario se debe determinar en base a las siguientes preguntas: ¿qué información se va a incluir?, ¿es importante esa información?, ¿cómo se va a utilizar esa información?, ¿por quién se utilizará? y ¿cuándo se utilizará?
- c) El título debe reflejar el objetivo del formulario.
- d) La distribución de los datos debe ser secuencial para facilitar su llenado y posterior lectura.
- e) El tamaño del formato debe ser congruente con la cantidad de información contenida.
- f) El espacio para el llenado de los datos debe calcularse con base en los requerimientos mínimos, para evitar saturación de información.

<sup>40</sup> Con relación al correcto diseño y distribución de información dentro de los formularios consulte: Presidencia de la República, C.G.E.A. Análisis, diseño y control de formas. Colección Guías Técnicas, Serie Organización y Métodos, num 5, México, 1978.

- g) El lenguaje utilizado debe ser adecuado a los usuarios, claro y preciso evitando usar abreviaturas o frases incompletas que puedan malinterpretarse
- h) El peso del papel (espesor) debe ser acorde a la cantidad de copias a emitir y al tipo de archivero en el cual se almacenará, considerando también la frecuencia de utilización
- i) Tratar de eliminar el uso de papel carbón desprendible, para lo cual, previo análisis de costos, se puede optar por utilizar papel carbonizado al dorso o papel con transcripción sin papel carbón
- j) La perforación prevista para su archivado debe facilitar su consulta y ubicación
- k) Los formularios para el manejo y control de bienes y/o valores monetarios deben estar prenumerados (foliados), con una copia que quede adherida al talonario
- l) Seleccionar la presentación más adecuada dependiendo de su utilización (hojas sueltas, blocks, talonarios, hojas continuas, etc.)

Terminado el diseño o modificación del formulario, se puede recurrir a una lista de verificación (Ver Anexo 14) para verificar que el trabajo realizado haya cumplido con estas normas

#### **Normas de uso y llenado**

El propósito es normar el uso y llenado de cada formulario para ayudar a la rápida interpretación por parte de los usuarios, mayor precisión en su utilización, agilización de llenado y evitar errores de interpretación o desperdicio de tiempo por consultas. Esta etapa es tan importante como la anterior.

Las normas mínimas a seguir deben contener como mínimo

- Objetivo
- Normas generales: oportunidad de emisión, responsables de emisión, responsable de autorización, normas de archivo, etc.
- Circuito del formulario, para cada una de las copias.
- Descripción detallada de cada uno de los datos, indicando
  - Fuente
  - Concepto
  - Parámetros, si los hubiere

Finalmente, debido a la poca importancia que se da a esta función, se recomienda sugerir a la administración municipal el establecimiento de un control sobre la utilización, emisión y modificación de los formularios. Idealmente esta función deberá asignarse a la unidad de Organización y Métodos, pero en caso de carecer de ella, identificar el área que por afinidad de funciones mejor la pudiera retomar.

Para el control de los formularios lo primero que se debe realizar es clasificarlos con base en los siguientes criterios.

**Clasificación funcional** - Esta se hace de acuerdo a las funciones que realiza la administración municipal (tesorería, obras públicas, servicios públicos, seguridad pública, etc.), reuniendo todos los formularios relacionados con actividades semejantes. De esta forma se facilita la posibilidad de combinación o eliminación.

**Clasificación por unidad administrativa** - Esta sirve para identificar los formularios utilizados por cada **unidad administrativa** en el desarrollo de sus actividades.

**Clasificación por denominación** - Mediante ésta se pueden examinar los formularios que tengan similar denominación, sean registros, solicitudes, requisiciones, etc

Después de clasificados los formularios se elaborará un catálogo que reúna todos los formularios. En seguida se asignará una clave a cada uno y se proporcionará a los usuarios una guía para conocer los formularios vigentes, la información que proporcionan, la manera de utilizarlos y requerirlos

El catálogo de formularios deberá ordenarse de acuerdo a la clasificación que se haya elegido y contener la siguiente información por cada uno

- El pedido original que dio origen al formulario
- Objetivo del formulario
- Formulario desplazado (si hubiera sustituido a otro)
- Fase del procedimiento en que se utiliza
- Descripción del formulario (material utilizado para su impresión)
- Los pedidos de impresión y pruebas de imprenta.
- Los antecedentes de estudios realizados sobre el formulario en cuestión.
- Observaciones de los usuarios o los analistas para futuras modificaciones.

## CAPÍTULO V

### ANÁLISIS DEL ENTORNO

*Algunos sociólogos se preocupan tanto de las cuestiones metodológicas que han dejado de interesarse en la sociedad. Como resultado, nada aparece como significativo en la vida social, ya que en la ciencia como en el amor una excesiva concentración en los técnicos, lo más probable es que conduzca a la impotencia.*

*Peter Berger*

El diagnóstico administrativo, que en el capítulo anterior fue descrito, quedaría incompleto si el estudio no considera que la administración municipal existe dentro de un contexto más general. De esta forma se hace necesario analizar la interacción de ésta con su entorno social, político y económico.

Los gobiernos se deben al pueblo y su razón de ser está en función del mismo. Pretender hacer mejoras al interior de la administración sin prever su efecto hacia afuera sería un error costoso que, en algunos casos, a pesar de las buenas intenciones sería duramente criticado. Por otro lado es necesario examinar, además de las necesidades internas, las demandas y necesidades de la población y cómo pueden las mejoras en los procesos contribuir a su atención.

Asumiendo este enfoque, los resultados obtenidos en el presente capítulo se deberán confrontar con las propuestas de mejora derivadas del diagnóstico administrativo, con el fin de evaluar los efectos positivos y/o negativos que pudieran generar, así como identificar anticipadamente los grupos o sectores de la sociedad que apoyarán o rechazarán las medidas aplicadas. Un ejemplo ayudará a entender mejor esta idea, supóngase que los procesos de catastro y predial fueron seleccionados para implementar mejoras en el registro, control y cobro de las obligaciones por parte de los ciudadanos. Los contribuyentes cumplidos se verían beneficiados con una ágil y pronta atención, en cambio los contribuyentes evasores e incumplidos podrían verse "afectados" por los nuevos mecanismos de verificación y control. Si este grupo resulta numeroso, igualmente numeroso podrían ser las "quejas", aún más cuando éstos corresponden a asentamientos irregulares, los cuales generalmente se encuentran organizados en torno a asociaciones o partidos políticos.

Como se observa, a pesar de que el Estado se encuentre en su derecho para reclamar el pago de las obligaciones correspondientes y la medida sea buena en términos administrativos, los efectos pueden ser contraproducentes. En estos casos de ninguna manera se sugiere que las propuestas de mejora se cambien sólo por circunstancias políticas, ya que en consecuencia estaríamos sometiendo totalmente la razón administrativa a la razón política, en cambio se pueden considerar, al mismo tiempo de los cambios administrativos, programas para el pago de adeudos a plazos, con intereses bajos y sin recargos, con el fin de regularizar la situación de cada predio.

En el capítulo tres se propuso la celebración de un taller con los funcionarios municipales y un trabajo previo de campo para identificar las demandas y necesidades de la población y de la administración municipal misma. Sin embargo los resultados del taller y el breve trabajo de campo son insuficientes para generar conclusiones sobre el entorno municipal. Por ello es necesario realizar un estudio más profundo de las condiciones socioeconómicas de la población y de las fuerzas políticas, con el fin de verificar que las propuestas de mejora tengan los efectos deseados y los resultados se conviertan en beneficios socialmente legitimados.

A continuación se hará una breve descripción de los Subsistemas Social, Político y Económico, la problemática que en general se observa en los municipios en México y las técnicas sugeridas para el levantamiento de la información y posterior análisis.

### **Análisis del Sistema Social**

El sistema social está integrado por la población que habita en la circunscripción territorial del municipio, considerada como agente activo ante la autoridad demandando la satisfacción de sus necesidades primarias (alimento, salud, educación, agua, electricidad, alcantarillado y seguridad) y secundarias (osparcamiento, deporte, cultura y recreación).

Este sistema incide de diferentes formas en la administración municipal dependiendo de su cantidad, composición (rural y/o urbana) y los fenómenos de migración (inmigración y/o emigración).

Misael Hernández Torres<sup>1</sup> señala que el proceso trascendental en la conformación social de los municipios es la composición urbana y rural, el cual caracteriza su dinámica económica, cultural, social y política. En un municipio urbano la forma en la que se manifiestan las demandas sociales, los caminos seguidos, la organización que se asume, etc., varía en relación a una comunidad rural.

Ampliamente documentado se encuentra la desproporcional distribución de la población, tanto a nivel nacional como estatal, existiendo por una parte grandes conglomerados urbanos que año con año crecen cada vez más y, por otro, pequeñas comunidades rurales. De 1900 a 1940 sólo se agregaron 22 localidades urbanas (mayores de 15,000 habitantes) a las ya existentes en el país. A partir de 1940 se comienza a observar un crecimiento de la población nacional mayor al 2.9% promedio anual, observándose un mayor crecimiento en las comunidades urbanas (preexistentes o creadas a partir de esa fecha) con una tasa superior al 5% entre 1940 y 1980 y de 3.3% en la década pasada.

Las razones de este crecimiento desigual se encuentra en la mayoría de los casos fuera del espacio de decisión de los municipios, por ejemplo, distribución de los recursos financieros a nivel nacional, la creación de polos de desarrollo, la movilidad de la población, el avance sociocultural, la estructura de edad y sexos, etc.

La Teoría de la Transición Demográfica da una explicación respecto al sorprendente crecimiento de la población. Esta teoría dice que en una sociedad agraria de ingresos bajos, antes de experimentar un desarrollo económico tiene altos índices de mortalidad y natalidad. En estas condiciones el crecimiento de la población suele ser lento, como señalaba Malthus. Cuando esta sociedad agraria evoluciona hacia niveles más altos de desarrollo los niveles de mortalidad y natalidad disminuyen, siendo más rápido la desaceleración del primero.

La razón de este comportamiento tiene fundamentos económicos, así como también por el mejoramiento de los servicios públicos y avances en las medidas de salubridad y la medicina. Respecto a lo económico, al cambiar la estructura de la producción el papel de la familia como unidad de producción también cambia, disminuyendo su importancia como tal, aumentan los sistemas impersonales para la distribución de empleos, las posibilidades para que la mujer actúe económicamente fuera del hogar también aumentan. En estas condiciones, es preferible una familia pequeña, ya que el costo de sostenerla no es el mismo que antes cuando toda la familia contribuía con su trabajo en la producción.

En relación con el mejoramiento de los servicios públicos y los avances en salubridad y medicina, éstos han ayudado a disminuir la mortalidad a través de la introducción de agua potable,

<sup>1</sup> Hernández Torres, Misael. *Administración Municipal en México. Retos y Perspectivas*. Enciclopedia Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Nos. 45, 46 y 47, p. 19.

alcantarillado, hospitales, preparación de médicos y personal de salud especializados. El uso extensivo de vacunas, de otras medidas preventivas y los avances en el tratamiento de las enfermedades también han contribuido a disminuir esta tasa.

Sin embargo la Teoría de la Transición Demográfica sólo permite explicar el crecimiento de la población en países europeos y otros actualmente desarrollados.<sup>2</sup> En países como México la evolución de los acontecimientos fue diferente. La teoría dice que a medida que se obtienen mayores niveles de desarrollo las tasas de natalidad y mortalidad disminuyen. En los países en desarrollo, debido al abaratamiento de las vacunas y el apoyo de organismos internacionales y nacionales para mejorar las condiciones de salubridad ha contribuido en los últimos cincuenta años a la disminución creciente de los índices de mortalidad, conservando e incluso aumentando los índices de natalidad. Desgraciadamente no podemos decir lo mismo del desarrollo. Con estos elevados índices de crecimiento de la población se dificulta aun más la realización de los cambios sociales y económicos que suelen determinar la reducción de nacimientos.

En esta perspectiva la población puede duplicarse cada veinte o veinticinco años.

Durante los pasados gobiernos el aumento de la población se veía como un éxito del crecimiento del país y, en consecuencia, de la administración. Sólo hasta los años setenta se comenzó a ver a la sobrepoblación como un problema.

Para esas fechas el ritmo de crecimiento económico y demográfico concentrado sólo en algunos centros urbanos ya habían cambiado las condiciones en México, ya que la composición de la población pasó de ser mayoritariamente rural a urbana a partir de 1970. Esto a nivel local a tenido las siguientes consecuencias:

- a) Aumento de las demandas y necesidades sociales de servicios y obras públicas.
- b) Incremento de los costos de los servicios públicos, debido a la necesidad de utilizar tecnología más avanzada y costosa, así como fuentes de recursos más alejados (agua, electricidad, etc.).
- c) Necesidad de incrementar las inversiones en infraestructura, debido al aumento de las relaciones intermunicipales. Relaciones fomentadas sobre todo por la movilización creciente de personas, vehículos, mercancías e información.
- d) Búsqueda de mayores y mejores mecanismos de coordinación, internos y externos al municipio.
- e) Fomento de la participación de la población para encauzar constructivamente sus aspiraciones.
- f) Deterioro del medio ambiente como consecuencia de la depredación de los recursos naturales, desordenado crecimiento y contaminación, con la correspondiente obligación del municipio de atender este problema.

Hacer frente a un mayor número de demandas, aunado a limitaciones de carácter político y económico como veremos más adelante, resulta difícil para la mayoría de las administraciones municipales. En los últimos años han aparecido instituciones en apoyo a las clases más necesitadas en los países subdesarrollados, mejor conocidas como organizaciones no gubernamentales (ONGs), lo cual es una clara muestra de la incapacidad de los gobiernos locales y sus administraciones por disminuir la creciente demanda de satisfactores sociales.

Las propias ONGs señalan que su existencia obedece a diversas razones, como:

<sup>2</sup> Coale, Ansley J Hoover, Edgar M. *Crecimiento de Población y Desarrollo Económico*. pp. 18 - 42

- a) La existencia de conflictos y tensiones en la sociedad
- b) La necesidad de responder más efectivamente a situaciones de crisis o a nuevas demandas cuando las estructuras tradicionales pierden su capacidad de respuesta
- c) Diferencias ideológicas y de valores entre los responsables de administrar los procesos de planeación y ejecución del desarrollo
- d) La evidente falta de voluntad o capacidad del sector público y privado empresarial por atender ciertos problemas socioeconómicos agudos
- e) La intención de ayudar a las personas de base para que se integren a los programas gubernamentales de desarrollo que están en ejecución

Población creciente, urbanización acelerada de la estructura de la población, crecimiento del tamaño de los municipios, ampliación de localidades con gran número de habitantes, incluso dentro de un mismo municipio, son algunos de los procesos que están presentes en el actuar cotidiano de los administradores locales que ven, año tras año, cómo cambian las localidades y los municipios adoptando formas de interrelación comunitaria y de gobierno población distintas a las dinámicas anteriores. Cambios a los que no puede sustraerse la administración pública pues se ve absorbida por la cotidianidad de responder a la dinámica local de grupos y demandas comunitarias por soluciones y respuestas a sus necesidades.

#### **Crecimiento de la población y desarrollo económico**

Sin lugar a dudas el crecimiento de la población y el desarrollo económico están vinculados, pero cómo se da esta vinculación sobre todo en regiones donde el nivel de vida es bajo. En cualquier sociedad, con cualquier nivel de producción, la reducción de nacimientos significa que en un futuro la evolución de la producción se repartirá entre un menor número de personas, lo cual significa una mayor riqueza individual. En los países de bajos ingresos con alta fertilidad, una disminución de la fertilidad producirá importantes ventajas económicas. Un beneficio en el corto plazo es la disminución del peso de sostener a un gran número de no productores, es decir, habitantes que se encuentran en edad improductiva.

Desde un punto de vista de la eficiencia económica, la forma ideal para que un país o región no densamente poblada de bajos ingresos pueda realizar economías con producción en gran escala sería mediante la inmigración de adultos y no por un crecimiento natural. Si se pudiera combinar la inmigración de adultos con una fuerte reducción de la fertilidad, se podría disfrutar de las ventajas de unas fuerzas laborales mayores sin una gran masa de no productores.<sup>1</sup>

#### **Variables e indicadores**

El estudio de las condiciones sociales de la comunidad requiere la definición de los aspectos a investigar, éstos se conocen como variables. De cada una de estas variables definiremos los indicadores que permitan medir los aspectos específicos objeto de estudio. Las variables definidas son demografía, infraestructura urbana y apoyos institucionales.

La primera variable, demografía, se refiere al conjunto de características de la población del municipio, que permitan hacer una caracterización de la misma con el fin de conocer su condición actual, proyectar su comportamiento y, así, inferir sus necesidades e impacto en el desarrollo socioeconómico de la región.

---

<sup>1</sup> Coale, Ansley J., Hoover, Edgar M. *Dem* pp. 379-381

La infraestructura urbana es el conjunto de productos y servicios proporcionados por la administración municipal con el fin de elevar el bienestar de la comunidad y satisfacer sus demandas y necesidades

Los apoyos institucionales son los organismos e instituciones públicas y privadas que participan para apoyar a la gestión municipal en la satisfacción de las demandas ciudadanas, a través de donativos, alimentos, alojamiento, asistencia técnica, etc

Los indicadores por cada variable son los siguientes

Variable	Indicador
Demografía	a) Población total b) Identificación y clasificación de centros urbanos por el número de habitantes c) Población clasificada por <ul style="list-style-type: none"> <li>• Urbana y rural</li> <li>• Población Económicamente Activa (P E A )</li> <li>• Población Económicamente Inactiva (P E I )</li> <li>• Pirámide de edades</li> </ul> d) Tasa de natalidad y mortalidad e) Migración f) Etnias
Infraestructura urbana	a) Agua potable y alcantarillado b) Energía eléctrica c) Pavimentación d) Indicador de infraestructura de asistencia <ul style="list-style-type: none"> <li>• educación</li> <li>• salud</li> <li>• abasto</li> <li>• vivienda</li> <li>• cultura y recreación</li> </ul>
Apoyos institucionales	a) Organismos e instituciones publicas de asistencia b) Organismos e instituciones privadas no lucrativos de asistencia pública

Los indicadores serán los elementos orientadores para la construcción de los instrumentos que permitan la recopilación de información. En el caso de los cuestionarios, por ejemplo, se deberán elaborar las preguntas que permitan indagar sobre el indicador en cuestión.

#### **Recomendaciones para la investigación con cuestionarios**

En la investigación social el uso de cuestionarios es común, debido a la riqueza de información cuantitativa que se puede obtener a través de ellos para su posterior análisis. Sin embargo, a pesar de que en los anexos de este trabajo se encontrarán algunos modelos de cuestionarios conviene recordar que cada investigación tiene particularidades que la hacen diferente a cualquier otra, por lo cual nos permitimos hacer algunas sugerencias para que se puedan hacer las adecuaciones de cada caso

El proceso de aplicación de los cuestionarios, dice Jorge Padua, consta de cinco pasos (Figura 5.1).<sup>4</sup>

- a) La documentación y acercamiento al objeto de estudio.
- b) Construcción, evaluación y manejo de cuestionarios y muestreo.

<sup>4</sup> Padua, Jorge, et al. *Técnicas de Investigación Aplicadas a las Ciencias Sociales*, pp. 11-13

- c) Recolección de datos (trabajo de campo)
- d) Procesamiento de datos
- e) Análisis
- f) Presentación

El primer paso consiste en conocer cuál es el fin de nuestra investigación y conocer los aspectos más sobresalientes del objeto de estudio. A estas alturas del diagnóstico suponemos que el equipo de trabajo ha tenido suficiente contacto con el municipio por lo cual podemos suponer que tiene el suficiente conocimiento de la situación y problemática de la región. Esta etapa puede aprovecharse para investigar sobre estudios anteriores referidos a los aspectos a indagar, los cuales puede proporcionar la suficiente información que en un momento pueda retomarse y considerar obviar esta actividad, no así el análisis.

El segundo paso es la construcción de un cuestionario de prueba, el cual se aplicará en forma selectiva para verificar que las preguntas sean comprensibles a los encuestados, que su manejo sea sencillo, las instrucciones claras y evaluar la viabilidad de cada pregunta. Al mismo tiempo se deberá elegir la cantidad de cuestionarios a aplicar dependiendo de las características geográficas del municipio la distribución y composición de la población y los recursos disponibles. Considerando estos factores el muestreo podrá ser aleatorio simple, sistemático, estratificado o por conglomerados. Cada uno de estas técnicas tiene sus ventajas y desventajas, las cuales se evaluarán de acuerdo a las características señaladas y la profundidad del estudio.

Una vez decidida la cantidad de cuestionarios a aplicar, se podrá definir el apoyo humano (aplicadores) requerido. Estas personas deberán recibir el entrenamiento y familiarizarse con el instrumento a través de talleres y prácticas. Esta etapa puede ser fundamental para el posterior procesamiento de la información, ya que los errores en la recolección de datos puede alterar los resultados y en consecuencia la interpretación. Dado que es una etapa difícil de repetir, pretender remediar las fallas es costoso para la investigación.

El tercer paso es la aplicación del cuestionario corregido a los sujetos previamente seleccionados por la técnica de muestreo definida. Las respuestas previstas a cada uno de los planteamientos deberán haberse codificado previamente, lo cual ayudará a procesar más fácilmente los datos. En el caso de las preguntas con respuesta cerrada (opciones) la codificación es más sencilla, no así para las respuestas abiertas, sin embargo existen procedimientos que permiten clasificarlas simplificando su interpretación. En esta etapa se deberán considerar los apoyos logísticos ya reseñados en el capítulo tercero.<sup>5</sup>

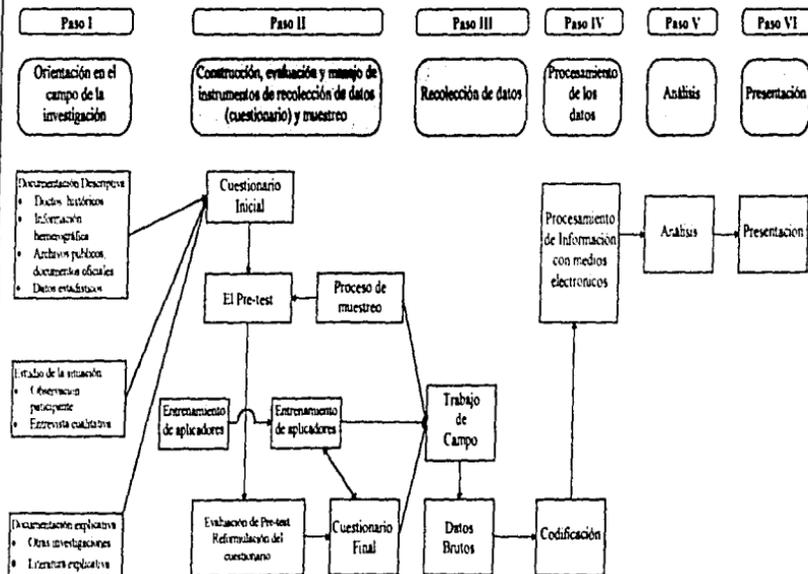
El procesamiento de la información consiste en la concentración de los resultados individuales por medios electrónicos, manuales o electromecánicos, dependiendo del volumen de información, los recursos disponibles y la profundidad deseada. Actualmente existen incluso programas de cómputo que facilitan esta labor, en cualquier caso se deberá elegir el procedimiento que mejor se adecue a nuestras necesidades.

Para efectuar el análisis de la información procesada el investigador puede auxiliarse de las herramientas estadísticas clásicas utilizadas en ciencias sociales. Debido a la naturaleza del estudio diagnóstico de este caso el análisis es más sencillo que otro que pretenda demostrar una hipótesis o pretenda establecer correlaciones entre variables. Por ello recomendamos utilizar sólo las herramientas suficientes que permitan elaborar un panorama de la situación social del municipio.

<sup>5</sup> *Id. infra* p. 34

**PROCESO PARA LA INVESTIGACIÓN, CON CUESTIONARIO COMO INSTRUMENTO PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS \***

Figura 5.1



Análisis del Entorno

Tomado de: Pachá, Jorge, et al. *Técnicas de Investigación Aplicada a las Ciencias Sociales*. F.C.E., 3ª edición, México, p. 11

El paso final consiste en la presentación de los resultados del análisis. En realidad, como parte de un estudio más general, las conclusiones son un elemento para determinar en que medida las propuestas de mejora contribuyen a atender las demandas y necesidades de la población. Los cuadros y estadísticas construidas, indudablemente formarán parte de la información de apoyo del informe final.

#### Método para hacer proyecciones de crecimiento de la población

Debido al impacto que la población tiene en las demandas de productos y servicios presentes y futuros que la administración municipal proporciona, así como en el desarrollo económico, es necesario elaborar las predicciones de crecimiento para los próximos años.

El método básico comúnmente utilizado al proyectar la población es el componente de proyección. El cual consiste en tres pasos

- a) Obtener datos de población con respecto a un año base por sexos y grupos de cinco en cinco años de edad
- b) Construir tablas de vida de los supervivientes que se calcula habrá durante el espacio de tiempo cubierto por la proyección.
- c) Calcular los índices de fertilidad por edades específicas

El primer paso se apoya en la investigación documental la cual permitirá recopilar los indicadores demográficos requeridos para comenzar a construir la tabla. En este caso los censos de población y vivienda son la principal fuente de información o, en su caso, los datos que pueda aportar la dirección de planeación del estado cuando los censos no proporcionen el detalle de los datos requeridos.

Para la construcción de las tablas de vida del periodo en el cual queramos hacer la proyección se podrá hacer uso de los cálculos que al respecto elaboran los organismos correspondientes del gobierno o también se pueden utilizar las tablas de vida modelos que la ONU publica periódicamente sobre los países en desarrollo.

El empleo de estas tablas permite saber el índice de mortalidad específico por edades a partir del nacimiento y la proyección de la mortalidad se reduce al hacer los cálculos sobre lo que se espera que la vida dure.

Para determinar el número de nacimientos que habrá cada año se considerarán los índices de fertilidad por edades específicas a la población femenina proyectada.

A manera de ejemplo se muestran las siguientes tablas con proyecciones hechas sobre la población de México en el año de 1955<sup>a</sup>

Duración de la vida en años:	1975	1980	1985
Hombres			
Al nacer	63.6	65.9	67.8
A la edad de 10 años	59.4	60.4	61.2
A la edad de 50 años	23.8	24.2	24.5

<sup>a</sup> Cualc. Ansley J. Houser, Edgar M. *Op. Cit.* p. 328

Mujeres			
Al nacer	67 8	69 7	71 4
A la edad de 10 años	62 4	63 2	63 9
A la edad de 50 años	26 0	26 3	26 6
Índice de natalidad considerado como invariable a lo largo del tiempo (por 1,000 hab.)	41 3	41 3	41 3
Índice de mortalidad considerado como invariable a lo largo del tiempo (por 1,000 hab.)	6 6	5 7	4 9
Aumento natural considerado como invariable a lo largo del tiempo (por 1,000 hab.) Fertilidad	34 7	35 6	36 4

### Análisis del Sistema Político

En el ámbito municipal, el sistema político está compuesto por las interacciones que la administración municipal sostiene con el conjunto de asociaciones, partidos políticos, caciques, sindicatos, etc que tratan de influir en sus decisiones, con el fin de satisfacer sus demandas o cuidar los intereses de los grupos que representan, así como también las relaciones con los niveles federal y estatal en la planeación, ejecución, control y evaluación de programas y proyectos para el desarrollo del municipio.

Estos actores influyen en las decisiones administrativas de diferentes formas, ya sea a través de las instancias formales o mediante medidas de presión. Muchas veces las autoridades municipales carecen de la capacidad de atender sus demandas por falta de recursos o porque se encuentra fuera de su ámbito de decisión.

Esta debilidad administrativa, hacendaria y política del municipio, contraria a la idea común, no se origina exclusivamente por razones económicas, su origen está en las relaciones de subordinación de las autoridades municipales a las instancias de gobierno estatal y federal.<sup>7</sup> Aquí se encuentra el principal obstáculo para que el federalismo y la descentralización administrativa sea una realidad.

El proceso descentralizador iniciado con las modificaciones al artículo 115 constitucional pretende incorporar al poder público local en las decisiones que se encuentran en su área de influencia, bajo la premisa de que los asuntos fuera del ámbito de competencia nacional son para los estados y municipios. En este sentido, teóricamente, habrían dos poderes públicos paralelos en un mismo territorio.

Sin embargo el marco normativo general de los ayuntamientos, principalmente a través de los Congresos locales, se encuentra delimitado jurídicamente. De esta forma existe una descentralización imperfecta, ya que la legislación se encuentra dividida entre un órgano central y diversos órganos locales, a la vez que el contenido de las leyes locales están determinados por la ley central.

Resulta contradictorio que al mismo tiempo en que se transfieren funciones y actividades a los niveles locales, se limita los alcances de sus decisiones. La federalización parece concentrar las facultades y descentralizar los procesos más detallados y los trámites administrativos.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Véase: Molina Fano, José Antonio: *Actualización de Capital y Desarrollo Municipal*. En: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* Nos. 24 y 25 p. 74.

<sup>8</sup> Hernández Torres, Misael: *Op. Cit.* pp. 18 y 19.

En relación con el proceso de planeación, a partir de la creación de la Ley de Planeación las demandas de la población y de las autoridades municipales son recogidas e integradas en el seno de los Comités de Planeación de los Estados (COPLADES). Estos comités se erigen, junto con la Federación, en los decisores del monto y destino de los recursos. Una vez formulada la programación de obras y gastos, el municipio queda reducido, en su mayoría, a prestador de servicios públicos, dejando en las autoridades estatales y federales la facultad de asignar recursos, ejecutar, evaluar y vigilar los renglones prioritarios del desarrollo. Así vemos que a pesar de los cambios en la legislación y la administración, no se avoraron perspectivas halagueñas sin un cambio cualitativo en las concepciones democráticas y modernizadoras del régimen político.

En estas condiciones la capacidad de las autoridades municipales para negociar y hacer frente a las demandas ciudadanas se ve seriamente limitada. En el mejor de los casos tiene que recurrir al apoyo de las instancias superiores y, en el peor, dejar que lo resuelvan.

Grupos de presión constituidos por asociaciones de productores, pequeños empresarios, industriales y sindicatos pueden, en un momento dado, tener más poder de gestión que el mismo ayuntamiento, recurriendo al apoyo de agrupaciones estatales o nacionales. De esta forma las administraciones locales se ven presionadas en la toma de decisiones para determinar el destino de los pocos recursos disponibles, establecer prioridades o para el otorgamiento de concesiones en contra del interés público.

Para dar al municipio su significado más amplio, es decir, institución promotora del desarrollo económico, político, social y cultural en su espacio es fundamental hacer realidad la descentralización política y de las actividades productivas. En otras palabras dejar en manos de los municipios la responsabilidad de su desarrollo.

El municipio se ha acostumbrado a ser el heredero de las decisiones federales y estatales e imperfecto prestador de servicios básicos. Los administradores municipales están familiarizados con prácticas gubernamentales que obstaculizan e impiden el surgimiento del municipio como institución independiente. Los ciudadanos están cansados de ver pasar a algunos funcionarios que se aprovechan de sus cargos para el enriquecimiento personal, así como para el beneficio de los intereses de caciques locales y otros intereses ajenos al municipio.

Además de los cambios requeridos en las relaciones de dependencia entre los niveles de gobierno y las transformaciones que se necesitan impulsar al interior de la administración municipal, también hay que tomar en cuenta eliminar los vicios en la selección de candidatos a puestos de elección popular y los mismos procesos electorales. Sin estas condiciones la capacidad de acción de las autoridades municipales permanecerán limitadas.

#### **Identificación de actores o grupos en el entorno municipal**

La labor del grupo investigador será la de identificar primeramente los actores externos a la administración municipal, ya sean públicos o privados, que históricamente han representado una fuerza positiva o negativa hacia las acciones del gobierno local. En segundo lugar se tratará de prever la reacción de estos grupos hacia las propuestas de mejora derivadas del diagnóstico administrativo. De esta forma se podrá evaluar el efecto que dichas medidas tendrán en la sociedad y analizar la conveniencia de modificarlas o considerar acciones de concertación previas a su implantación.

Evidentemente para realizar la segunda etapa de esta parte del estudio requerirá los resultados del diagnóstico administrativo.

El primer paso consiste en la indagación, mediante técnicas de investigación documental, sobre la existencia de asociaciones civiles activas en el municipio y la entidad federativa. Se pueden

consultar los registros de las cámaras de comercio, industriales, ganaderas, pesquera, etc., de las federaciones de sindicatos y partidos políticos, quienes deben tener conocimiento de las asociaciones civiles afiliadas a los mismos

A través de entrevistas con funcionarios municipales se debe indagar sobre los antecedentes de conflictos acontecidos en el municipio, relacionados con la actuación del gobierno local, y quienes fueron los actores involucrados (partidos políticos, asociaciones, sindicatos, etc.) Incluso si estos conflictos se sucedieron internamente por motivos laborales

Para complementar esta información se debe hacer la revisión hemerográfica, consultando los periódicos locales (si los hay) y estatales, los cuales confirmen la información proporcionada, conocer los antecedentes del caso, las razones que lo motivaron y la solución dada al mismo, o si todavía es vigente

La información así recopilada deberá concentrarse en cuadros que resuman los principales datos de cada grupo y conflicto, como los que se muestran a continuación (Véanse Cuadros 5.1 y 5.2)

**Identificación de Actores que Influyen en las Decisiones Municipales**  
Cuadro 5.1

Municipio: \_\_\_\_\_

Nombre del Actor o Grupo	Naturaleza (A quienes agrupa)	Ambito de Acción (nacional, estatal o local)	Número de afiliados	Año de fundación	Observaciones

**Resumen de Conflictos Acontecidos en el Municipio**  
Cuadro 5.2

Municipio: \_\_\_\_\_ Período: De \_\_\_\_ a \_\_\_\_\_

Año de Inicio	Naturaleza o Motivo	Agentes Participantes	Tipo de Participación	Duración del Conflicto	Solución (si la hubo)	Observaciones
	(Territorial, religioso, control de la distribución o transporte de bienes, huelgas, etc.)		(Activa, de apoyo, etc.)			

Una vez recopilada esta información, el siguiente paso será prever la reacción de cada uno de los actores frente a las propuestas de mejora derivadas del diagnóstico administrativo. Sobre decir que deberá tenerse claro el efecto que tendrán dichas propuestas, tanto al interior como al exterior de la administración municipal.

En esta etapa se requerirá el apoyo de los funcionarios municipales nuevamente, ya que su conocimiento de la naturaleza y comportamiento de dichos actores será de suma importancia. Los miembros del equipo encargado de la investigación sobre este sistema también serán capaces de evaluar los efectos, debido al conocimiento que adquieran al respecto.

La técnica y procedimiento sugerido es una adaptación del abaco de Françoise Regnier\*. Dependiendo de la disponibilidad de tiempo de los funcionarios municipales el proceso de evaluación puede realizarse en una sesión grupal, de lo contrario se deberá trabajar por separado con cada uno de ellos. Evidentemente el trabajar en grupo permitirá ahorrar tiempo y compartir información, sin embargo debe quedar claro que la evaluación es un trabajo individual.

El abaco para el análisis de las previstas de los actores es un instrumento que, a diferencia de los métodos de votación, consenso, etc., tiene la virtud de considerar la opinión de todos los evaluadores, estén a favor o en contra de la opinión general, o sean éstos mayoría o minoría. Asimismo permite observar y medir las actitudes de un grupo o actor social frente a un tema determinado. Estas actitudes son medidas a través de una escala que va de lo favorable a lo desfavorable, identificando cada valor de la escala con los colores del semáforo, como se muestra en el siguiente cuadro:

REACCIÓN	COLOR	CLAVE	NUMERO ORDINAL
Muy Favorable	Verde Oscuro	V	2
Favorable	Verde Claro	v	1
Neutral	Amarillo	A	0
Desfavorable	Rosado	r	-1
Muy Desfavorable	Rcjo	R	-2
Se participa, pero no se opina	Bianco	B	0
No se participa	Negro	N	0

Cada evaluador calificará individualmente la reacción que él prevé de los actores identificados con respecto a cada propuesta de mejora, anotando la clave correspondiente en la matriz diseñada con dicho propósito (ver siguiente cuadro).

**Matriz para Evaluar la Reacción de los Actores del Entorno Municipal**  
Cuadro 5.3

Municipio \_\_\_\_\_ Evaluador \_\_\_\_\_

Propuesta de Mejora	Actor "A"		Actor "B"		Actor "C"		....		Actor "N"	
	Color	Valor	Color	Valor	Color	Valor	Color	Valor	Color	Valor
1. Modernización del proceso de catastro										
2. Privatización del servicio de limpieza										
n. ....										

\* El Abaco de Françoise Regnier es una adaptación de la exposición que hace del mismo Françoise Miquel Sastique, *La Prospectiva Técnica para visualizar el futuro*, Ed. Norma, Bogotá, 1991, pp. 21-31.

En la columna denominada "Color" el evaluador deberá anotar la clave conforme a la reacción prevista por los actores, si no se encuentra seguro sobre ésta puede optar por anotar las opciones correspondientes a blanco (B) o negro (N), en el primer caso se utiliza cuando el evaluador quiere participar en la discusión del tema tratado pero carece de información para responder, en el segundo el evaluador, por distintas razones, no quiere contestar (abstención)

Posteriormente el coordinador de la sesión o los mismos participantes anotan el valor correspondiente a la clave con la cual respondieron, conforme al cuadro presentado anteriormente. Los resultados individuales de cada matriz se integrarán en una matriz de resumen efectuando la suma algebraica de los valores (ver siguiente cuadro). Para facilitar el procesamiento de la información se recomienda el uso de una hoja de cálculo.

**Matriz de Resumen para Evaluar la Reacción de los Actores del Entorno Municipal**  
Cuadro 5.4

Municipio \_\_\_\_\_

Propuesta de Mejora	Actor "A"	Actor "B"	Actor "C"	...	Actor "N"	Total
1. Modernización del proceso de catastro						
2. Privatización del servicio de limpieza						
3. Reubicación de espacios físicos y mobiliario						
n						
Total						

La suma algebraica de cada renglón será un indicador del grado de oposición o aceptación que cada propuesta de mejora tendrá en su momento de implantación. Si el valor es positivo significa que la propuesta tendrá una aceptación de la mayoría de los actores, en cambio si es negativo habrá un fuerte rechazo a la medida. Para hacer más clara esta situación se ordenarán las propuestas de mejora en rangos, ubicándose las puntuaciones más altas en la parte superior de la tabla.

La información por columnas nos permitirá conocer la opinión esperada de cada actor en lo general. Así se podrán identificar aquellos que representen una mayor oposición a las medidas que se pretende implantar, dado que si la oposición es muy fuerte podrá generar un conflicto de mayor magnitud, como consecuencia de la suma de inconformidades. Del mismo modo se podrán apreciar los actores que podrán apoyar las acciones del gobierno y de aquellos que asuman una actitud equilibrada.

Una vez procesada la información y clasificada conforme a estos criterios, cada evaluador explicará ante los demás el por qué de sus predicciones, indicando los criterios que lo llevaron a tomar tal posición, los cuales serán anotados por separado por una persona designada del equipo de trabajo. Las opiniones registradas pertenecerán tanto de quienes están a favor como de quienes estén en contra.

En el transcurso de las discusiones alguien puede cambiar de opinión, siempre y cuando justifique las razones que los hicieron cambiar de criterio. No se puede votar ni es permitido cambiar de

opinión sin el respaldo de argumentos y criterios válidos. Por eso, es importante el registro de las razones que da cada evaluador y retenga los puntos claves de la argumentación.

Una vez concluida la discusión los resultados se ordenarán por rangos con la calificación definitiva que alcanzó cada propuesta de mejora. Al analizarlos se observarán aquellas propuestas que se prevé tengan mayor aceptación, aunque también se contará con información de los criterios negativos (valores negativos). Así, se podrá evaluar si la oposición a las medidas será tan fuerte que sea capaz de contrarrestar el apoyo de los demás actores, o viceversa.

En este sentido, la matriz se acerca mucho a la realidad, es decir, no siempre va a ser total apoyo o desaprobación de las acciones de gobierno, sino que existen posiciones ambivalentes dependiendo de la situación particular de cada actor.

### **Análisis del Sistema Económico**

El sistema económico está representado por las relaciones que establecen los individuos para la producción e intercambio de bienes y servicios con el fin de satisfacer sus necesidades. La administración municipal, como agente promotor del desarrollo, también forma parte de este sistema.

Pretender analizar el entorno económico de un municipio sin considerarlo dentro de un ámbito general sería limitar el análisis. Por ello proponemos realizar un proceso que parte de lo particular a lo general, para regresar nuevamente a lo particular, a fin de contextualizar la información que obtengamos y comprender la dinámica histórica que determine la conformación actual del municipio en términos económicos.

Bajo esta perspectiva conviene tener en cuenta consideraciones de carácter general acerca de los desequilibrios económicos regionales que han condicionado el desarrollo del país.

Indiscutiblemente la concentración del crecimiento económico tiene raíces históricas desde la época pre-hispánica, cuando Tenochtitlan era el eje de las decisiones políticas y el principal centro comercial de la época. Posteriormente, durante el periodo de la colonia, se aprovechó la estratégica situación geográfica de la antigua ciudad azteca para situar la capital del virreinato, asimismo, los demás centros urbanos se ubicaron en los lugares de extracción, transporte y distribución de las riquezas naturales explotadas, como fueron las ciudades de Zacatecas, Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Puebla, Veracruz y Acapulco. Con el paso del tiempo cambió la importancia relativa de estos centros y surgieron nuevos como consecuencia del agotamiento de los recursos. En la época independiente esta dinámica ha continuado, un reflejo indiscutible de esta tendencia es el trazado de las vías de ferrocarril, las cuales desde el norte y el sur confluyen al centro del país. Actualmente los lugares de asentamiento de los principales centros industriales han decidido su localización en función de diferentes factores, como políticas de estímulos del gobierno federal y algunos estados, que incluso en su afán de lograr elevados índices de crecimiento industrial han logrado la reducción e incluso exenciones de impuestos.

Bajo esta dinámica el desequilibrio regional se manifiesta a través de la excesiva concentración de las actividades dinámicas y de alta productividad en unos cuantos lugares o ciudades, mientras que el resto de las comunidades, con la mayoría del territorio y la población, es abandonado a un "crecimiento vegetativo" y a la franca explotación de un "colonialismo interno" cada vez más acentuado.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Carrillo Arreola, Ricardo. El Desarrollo Regional y la Estrategia de Desarrollo Nacional. En: *Guía Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* Nos. 22/23, p. 40.

El D.F., Jalisco, el Estado de México y Nuevo León, en conjunto, han generado la mitad del Producto Interno Bruto de los últimos años, con aproximadamente un tercio de la población total del país. En cambio existen entidades federativas cuya participación en dicho indicador económico no llegan ni siquiera al 7% en conjunto, como son Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

Igualmente las estadísticas sobre la actividad económica nos revelan la alta concentración de las unidades económicas registradas en los Censos Económicos en el D.F., Jalisco, el Estado de México y Nuevo León.

Existe una relación interesante entre el tamaño de la población, la especialización de las actividades y la eficiencia de las mismas, en la medida en que una ciudad crece aparecen actividades especializadas, sobre todo del sector terciario (servicios).

Así se puede establecer que, a mayor tamaño de una localidad urbana mayor especialización de las actividades económicas, donde se ofrecen los mismo servicios que en otras más pequeñas más otras de "alto nivel".

Esto obliga a los administradores municipales a desarrollar distintas habilidades y responder de acuerdo a las características del municipio. La tecnología administrativa, las capacidades y los criterios de uso, asignación y control de los recursos también dependen de la situación de cada municipio. Pensando no solamente en las necesidades y demandas derivadas de las masas urbanas, sino también de los efectos colaterales derivados de esta aglomeración de población en un espacio geográfico municipal.

#### **Variables e indicadores**

Las variables e indicadores aquí definidos permitirán hacer una caracterización del municipio en términos económicos, así como evaluar su situación en relación con otros de la misma entidad federativa y del resto del país.

Las variables e indicadores a investigar son:

<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
Macroeconomía	Producto Interno Bruto (P I B ) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacional</li> <li>• Estatal</li> <li>• Del municipio</li> <li>• Distribución del P I B por ramo de actividad en el municipio.</li> </ul>
Estructura productiva	Principales actividades económicas con base en: Personas que emplea Número de establecimientos

La investigación relativa a cada sector productivo puede profundizarse, dependiendo de la importancia relativa que tengan en la región. Los aspectos a indagar sobre cada uno de ellos es la siguiente:

#### **Sector primario**

##### **Agricultura**

- Superficies de cultivo
- Mermas en superficies antes de cosecha
- proporción de tierras irrigadas
- Estructura de cultivos por ciclos (corto, largo)

- Productos destinados al mercado nacional
- Productos destinados a la exportación
- Formas de presencia del capital
- Valor de la producción por años y ciclos
- Tenencia de la tierra
- Conflictos agrarios
- Estructura y fuentes de financiamiento de la producción

**Ganadería.**

- Estructura de hato
- Tipos de animales
- Tecnología de crianza
- Tipología de productos por inversión
- Estructura de la propiedad
- Proceso de trabajo
- Medios y canales de comercialización

**Silvicultura**

- Superficie (total, explotada)
- Forma de explotación
- Propiedad
- Empleo
- Esfuerzos de regeneración
- Valor de la producción por año y especie

**Pesca**

- Técnica de explotación
- Producción anual
- Empleo
- Canales de comercialización

**Sector secundario**

**Industria**

- Catálogo de empresas y productos
- Empleo
- Derrama económica
- Efectos de arrastre productivo
- Tamaño de las empresas
- Antigüedad en la región
- Propiedad
- Forma de organizar la mano de obra y su contratación
- Origen de la tecnología
- Capacidad de influencia en la dinámica municipal
- Fuentes de materias primas

**Sector terciario**

Servicios: fraccionar en grandes rubros: finanzas, turismo, educación, gobierno, etc.  
Comercios: inversión, cobertura, grado de autonomía, circuitos de intercambio regional, financiamiento, organización.

## CAPÍTULO VI

### PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

*La ciencia requiere la frase corta, la expresión ajustada, el vocablo preciso. La ciencia y la exactitud recoge a la exposición científica descansa en parte en el vocabulario técnico. El informe será el que compense justamente la aridez de los datos técnicos con la fluidez de la expresión literaria, sin deformar la verdad.*

Prudencio Correa

La última parte, y no por ello la menos importante, es la integración de los resultados derivados del análisis de cada uno de los subsistemas y sistemas estudiados.

Cuando se ha seguido la metodología en forma precisa, las conclusiones se irán insertando fácilmente en el reporte final, sin embargo debe tenerse cuidado en el lenguaje y la coherencia del documento, ya que de esto depende que las autoridades municipales comprendan en su totalidad la problemática planteada y puedan tomar las decisiones sobre las acciones a emprender.

Un apartado a destacar es el análisis de los costos y beneficios de los programas de mejora identificados, ya que permitirá evaluar los programas para comenzar el mejoramiento de la administración municipal, no sólo en función de los requerimientos internos sino también en relación con las implicaciones financieras y sociales al exterior de la administración. Es decir, si se justifica la inversión con respecto a los beneficios esperados más allá de las consideraciones meramente administrativas.

A continuación se hará una descripción de las actividades requeridas para la preparación y presentación del diagnóstico en una forma sencilla, comprensible y atractiva a las autoridades municipales.

#### Informe General

El informe, en un sentido amplio, constituye un documento escrito que tiene el propósito de dar a conocer algo presentando hechos y datos obtenidos y elaborados, su análisis e interpretación, indicando los procedimientos utilizados y llegando a ciertas conclusiones y recomendaciones.<sup>1</sup>

Una vez concluido el análisis de los subsistemas y sistemas que conforman la administración municipal, se deberá integrar un reporte que contenga los resultados del estudio. Este primer documento a elaborar contendrá el detalle de la aplicación de los instrumentos de investigación, las observaciones y comentarios de los investigadores, así como los anexos con la información complementaria correspondiente, a diferencia del informe gerencial donde sólo se consignarán los aspectos más destacados.

Debido a que este será un documento leído por el grupo directivo, se evitará emitir juicios y, en su caso, los comentarios deberán darse en un sentido positivo apoyándose en datos e información verificable. Se destacarán tanto los aspectos sobresalientes como las deficiencias encontradas para que el informe permita evaluar al presidente municipal la situación real de cada subsistema y proceso analizado.

<sup>1</sup> Ander-egg, Ezequiel. *Técnicas de Investigación Social*, p. 483.

Se propone que este documento se integre con los siguientes apartados.

**Sección preliminar**

- Prólogo
- Contenido o índice general

**Cuerpo del informe**

- **Introducción**
  - Planteamiento del problema
  - Historia del proyecto
  - Explicación del objeto de la investigación qué se hace y para qué se hace
- **Marco teórico referencial**
- **Esquema de la investigación**
  - Breve referencia al diseño de la investigación
  - Descripción de métodos y técnicas utilizadas
- **Descripción general del municipio**
  - Geografía
  - Demografía
  - Atención de requerimientos y necesidades de la sociedad
  - Aspectos políticos y económicos relevantes
- **Presentación y análisis de los subsistemas**
  - Presentación de la situación actual
  - Análisis de los hechos
  - Interpretación
- **Fortalezas y debilidades del municipio**
- **Programas y Proyectos de Mejora identificados**
- **Evaluación de la reacción de los actores políticos frente a los Programas de Mejora**

**Sección de referencias**

- **Anexos y apéndices**
  - Gráficas e ilustraciones
  - Datos estadísticos
  - Material suplementario

Como se observa, el informe general se divide en tres secciones. Veamos a continuación con mayor detalle cada una de estas.

**Sección preliminar:** Constituye la presentación general del trabajo. Su inserción obedece a cuestiones más bien formales y convencionales. Sin embargo no desmerece su existencia, una buena presentación influye en los lectores del documento.

El **prólogo o prefacio** también tiene su importancia, éste debe señalar el alcance de la investigación y su contenido, de modo que el lector sepa de qué tratará el documento y despierte su interés.

Asimismo, por cuestiones de honestidad profesional, debe manifestarse el nombre de las personas que colaboraron en el desarrollo de la investigación, independientemente del grupo investigador participante, las cuales pueden incluir a funcionarios y empleados municipales, centros de investigación y/o documentación del municipio o la entidad federativa, investigadores, etc. Estas expresiones de agradecimiento deben ser sobrias, sencillas y mesuradas.

**Respecto al índice** se sugiere que sea suficientemente analítico para que el lector pueda tener una visión de conjunto del contenido y facilite su consulta.

**Cuerpo del informe:** Es el núcleo central del informe en el que se desarrolla el tema de investigación en nuestro caso, el diagnóstico administrativo. Contiene el material recopilado, estudiado, analizado y elaborado, presentado en forma objetiva, lógica, clara y precisa. Deberá evitarse insertar cualquier información no relacionada directamente con el objeto del estudio. En caso de que la información importante sea voluminosa o se corra el riesgo de distraer la atención del lector, ésta deberá incluirse en los anexos o apéndices.

Las secciones que comprenden este apartado son:

**Introducción** - Su finalidad es describir, en términos generales, los objetivos de la investigación y los motivos por los cuales se llevó a cabo. También se pueden reseñar los principales resultados obtenidos.

En esta sección se evitará repetir lo señalado en el prólogo, se así se desea, se puede eliminar alguno de los dos.

**Marco teórico** - Se deberá hacer explícito el enfoque que se utilizó para abordar el objeto de estudio, en este caso el enfoque de sistemas, explicando las categorías utilizadas, excluyendo aquellas que sean comúnmente aceptadas y que no necesitan explicación.

**Esquema de la investigación** - Esta sección se refiere a la explicación del diseño metodológico utilizado para la recolección y análisis de los datos. Su importancia radica en que este servirá a otros investigadores para entender más fácilmente el sistema empleado, efectuar réplicas y reconstrucciones de preguntas y cuestionarios aplicados<sup>2</sup>, así como también para juzgar la validez científica del diagnóstico en cuanto a los procedimientos utilizados.

**Descripción general del municipio** - Se recomienda presentar un panorama general del municipio con los datos obtenidos del análisis de los sistemas social, político y económico.

En este sentido este capítulo deberá contener la siguiente información:

a) Sistema Social

Demografía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización de la composición de la población</li> </ul>
Infraestructura urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura actual de servicios públicos</li> <li>• Demanda futura de servicios públicos</li> </ul>
Apoyos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación y descripción de organismos e instituciones públicas de asistencia</li> <li>• Identificación y descripción de organismos e instituciones no lucrativas de asistencia pública</li> </ul>

Sistema político:

Actores políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de actores políticos activos en el municipio</li> </ul>
-------------------	---

Sistema económico

Macroeconomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización económica del municipio</li> </ul>
Estructura productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de principales actividades económicas</li> </ul>

<sup>2</sup> Padua, Jorge, et al. *Técnicas de Investigación Social Aplicadas a las Ciencias Sociales*, p. 26.

**Presentación y análisis de los subsistemas** - Es el cuerpo principal del documento, el cual comprende tres partes principales por cada subsistema: descripción de los hechos, análisis e interpretación, presentándolos en forma de texto, apoyado en gráficas, dibujos, esquemas y cuadros. La presentación y análisis de los resultados deben ser completos, comprensibles y precisos.

Esta sección se dividirá en tantas partes como subsistemas haya comprendido el diagnóstico. En algunas ocasiones, debido a la interrelación de los resultados, será conveniente mantenerlos unidos dependiendo de las circunstancias particulares de cada estudio.

**Fortalezas y debilidades** - Debido a que en el cuerpo del informe se encuentran diseminadas las conclusiones del diagnóstico, éstas deberán concentrarse en una sección agrupándolas por tema, destacando los aspectos positivos y negativos encontrados, jerarquizando y ubicando por orden de importancia cada uno de éstos.

Comprende asimismo las bases para llevar a cabo las acciones correctivas concretas (programas y proyectos), proporcionando el fundamento a las estrategias para el mejoramiento de la administración municipal.

**Programas y Proyectos de Mejora** - Derivado de las fortalezas y debilidades detectadas será posible derivar las acciones para el mejoramiento de la administración municipal, las cuales se identificarán con programas, los cuales se subdividirán en proyectos. Cada programa estará dirigido a solucionar un conjunto de deficiencias interrelacionadas, así por ejemplo, podremos tener un programa para la Optimización de Espacios Físicos y Oficinas<sup>3</sup>, el cual se podrá componer de proyectos específicos para diferentes áreas o departamentos como tesorería, contabilidad, obra pública, etc.

Cada programa y proyecto deberá describir clara y concretamente la problemática detectada, las acciones propuestas para solucionarla, la duración estimada, los costos (directos e indirectos) y los beneficios esperados. Adicionalmente se comentarán las implicaciones positivas y negativas que dichas acciones tendrán en la sociedad y/o al interior de la propia administración municipal de acuerdo a las predicciones de los expertos.

**Predicción de la reacción de los actores políticos** - Esta sección deberá contener los resultados de los pronósticos elaborados con los funcionarios municipales, conforme a la técnica propuesta en el Capítulo V, señalando si la medida tendrá el apoyo o rechazo de la sociedad y/o de los empleados municipales, cuál será la intensidad de esta reacción y las acciones propuestas para minimizar los efectos negativos, en su caso.

Si se quiere esta sección se puede integrar a los programas y proyectos de mejora identificados.

**Sección de referencias:** Debido a que es imposible evitar gran cantidad de información durante una investigación, que además resulta importante para respaldar conclusiones y comentarios, es necesario incluirla en el informe. Sin embargo, para no recargar el texto se trasladará a una sección separada, destinada a los anexos y apéndices.

**Anexos y apéndices** - Comprende los cuadros estadísticos, fotografías, planos, notas, cuestionarios utilizados, etc., así como todos los elementos para la comprensión del texto, pero que no se consideren esenciales como para estar dentro del cuerpo del documento. Estos pueden estar divididos en dos o más partes.

---

<sup>3</sup> Vid. supra "Identificación de Programas de Mejora", de este capítulo.

### Informe Gerencial

Este informe es una versión resumida del informe general, el cual está dirigido al presidente municipal con el fin de presentar el menú de proyectos susceptibles de instrumentarse y, el costo y los beneficios que el municipio pudiera obtener al término de su realización

Debido al propósito específico de este documento, su contenido es significativamente menor que el anterior. El índice propuesto es el siguiente:

- Introducción
- Programas y Proyectos de Mejora
- Cuadro consolidado de duración y costo por proyecto
- Cuadro de identificación de proyectos prioritarios

Los dos primeros capítulos serían iguales a los descritos anteriormente. El cuadro consolidado de duración y costo por proyecto es un resumen de los programas y proyectos identificados, señalando la duración estimada de cada uno (gráfica de Gantt), las personas requeridas y el campo de especialización de las mismas, el costo y los beneficios esperados. Así como la evaluación de la reacción de los actores políticos.

El cuadro con la identificación de proyectos prioritarios será la presentación de los proyectos que a consideración del grupo de trabajo requieren ser implementados inmediatamente, debido a la situación detectada y a los efectos inmediatos que pudiera conllevar hacia el interior y exterior de la administración municipal.

Asimismo se deberán señalar las acciones que el propio municipio podría emprender sin el apoyo de instituciones u organismos externos, que se traduzcan en ahorros para la hacienda municipal.

### Identificación de Programas de Mejora

En el primer capítulo de este trabajo se hizo una descripción del modelo de organización bajo el enfoque de sistemas que se asumió para el desarrollo metodológico del diagnóstico administrativo. En este apartado retomaremos dicho modelo para identificar los programas de mejora respectivos, en donde se señalará el subsistema al cual pertenece y los aspectos que estos comprenden, para derivar también posibles proyectos.

Subsistema	Programa de Mejora	Aspectos Involucrados
Administrativo	1) Mejoramiento del Proceso de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación de objetivos</li> <li>• Diseño del Plan Municipal</li> <li>• Elaboración del Programa y Presupuesto Municipal</li> </ul>
	2) Optimización de los Sistemas de Control y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantación o mejoramiento del Sistema de Control</li> <li>• Implantación de mecanismos de control y seguimiento a los programas y presupuestos</li> </ul>
Subsistema Técnico	1) Optimización de Espacios Físicos y Oficinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución física de oficinas.</li> <li>• Distribución de mobiliario y equipo en áreas de trabajo</li> </ul>
	2) Aprovechamiento de la Tecnología Informática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación de los equipos y software de cómputo a los requerimientos operacionales</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación para el uso de lenguajes de programación y paquetes de cómputo</li> <li>• Integración de redes informáticas</li> <li>• Diseño de bases de datos compartidas</li> </ul>
Psicosocial	<p>1) Mejoramiento de las Relaciones Interdepartamentales</p> <p>2) Fortalecimiento de la Función de Recursos Humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de grupos informales</li> <li>• Relación entre los grupos</li> <li>• Determinación del grado de madurez de los grupos de trabajo</li> <li>• Optimización de la función de recursos humanos                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reclutamiento</li> <li>- Selección</li> <li>- Contratación</li> <li>- Inducción</li> <li>- Capacitación y desarrollo</li> <li>- Motivación</li> <li>- Evaluación del desempeño</li> </ul> </li> </ul>
Objetivos y Valores Estructural	<p>1) Mejoramiento de la Estructura Organizacional</p> <p>2) Optimización de Procesos administrativos</p> <p>3) Racionalización en el Uso de Formularios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congruencia de la estructura organizacional con los objetivos municipales</li> <li>• Distribución de cargas de trabajo y funciones</li> <li>• Adecuación de la estructura organizacional a los objetivos municipales</li> <li>• Inventario de procedimientos administrativos</li> <li>• Identificación y descripción de procedimientos prioritarios</li> <li>• Evaluación de los procedimientos seleccionados</li> <li>• Identificación y descripción de formularios relacionados con los procedimientos prioritarios</li> <li>• Evaluación de los formularios estudiados.</li> </ul>
	Programas Especiales	Este programa se considerará cuando existan aspectos a mejorar detectados durante el diagnóstico administrativo, pero que no se pueden ubicar en ninguno de los otros programas

**Descripción de los Programas de Mejora**

**1) Mejoramiento del Proceso de Planeación**

La determinación del rumbo de la administración municipal, así como de la evaluación de los cursos de acción y recursos disponibles resultan fundamentales para cualquier organización. Mediante este programa se pretende mejorar los mecanismos y técnicas para la determinación y elaboración

de los objetivos, planes, programas y presupuestos financieros del municipio, a fin de lograr la optimización de los recursos

**2) Optimización de los Sistemas de Control y Evaluación**

El control permite vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, así como la evaluación de los resultados obtenidos contra los esperados. Este programa pretende implantar (en caso de que no existan) y/o hacer eficientes los sistemas y mecanismos de control más adecuados a las necesidades y recursos de la administración municipal, que permitan corregir errores en la operación, desviaciones de las metas programadas, controlar y ahorrar recursos y, retroalimentar el desempeño de las áreas

**3) Optimización de Espacios Físicos y Oficinas**

Este programa busca el máximo aprovechamiento en la distribución de los espacios físicos asignados a cada área y departamento de la administración municipal y crear las condiciones físicas que permitan a los empleados trabajar en las mejores condiciones laborales posibles

**4) Aprovechamiento de la Tecnología Informática**

Con este programa se pretende maximizar los beneficios que ofrece la informática tanto en los labores cotidianos de cualquier oficina, como para el control y procesamiento de grandes volúmenes de información producto de las funciones más complejas de la administración municipal. Asimismo, se busca normar y fomentar el uso de programas y paquetes de cómputo que permitan compartir información eficientemente y con mayor rapidez.

**5) Mejoramiento de las Relaciones Interdepartamentales**

El propósito del programa es mejorar las relaciones intergrupales e interpersonales en toda la organización, haciendo conscientes las diferencias y las congruencias de intereses de los miembros de la administración, mediante la aplicación de técnicas especiales que permitan incrementar la productividad y la comunicación abierta

**6) Fortalecimiento de la Función de Recursos Humanos**

Los recursos humanos, se dice, son el elemento más importante de cualquier organización, sin embargo esto se debe reflejar en una real preocupación por el desarrollo de los trabajadores y permitir su autorrealización a través del trabajo. Por ello, este programa de mejora pretende optimar la función de la administración de recursos humanos, es decir, desde que el empleado ingresa a la organización hasta su retiro.

**7) Mejoramiento de la Estructura Organizacional**

Mediante este programa se busca alcanzar la mejor distribución de cargas de trabajo, funciones y responsabilidades entre las áreas de la administración municipal con relación a los objetivos organizacionales, lo cual asegurará, en combinación con el Programa de Mejoramiento del Proceso de Planeación, la óptima asignación de recursos

**8) Optimización de Procesos**

Este programa de asistencia está orientado a alcanzar el máximo de eficiencia en la operación de los procesos de trabajo de cada área, mediante la sistematización de actividades, mejoramiento de los métodos y técnicas y aprovechamiento de la tecnología informática, que se traduzca en mejor atención al público, trámites ágiles, ahorro de recursos y tiempo y, asignación de tareas en función de las capacidades y habilidades de los empleados.

#### 9) Racionalización en el Uso de Formularios

Con este programa se pretende reducir, en lo posible, el número de formularios que comúnmente circulan en la organización, así como hacer eficientes los que queden en uso, establecer los mecanismos para el control y normar su emisión.

Se recomienda implementar este programa conjuntamente con el de Optimización de Procesos.

#### 10) Programas Especiales

Este programa está considerado para aquellas acciones específicas consideradas importantes derivadas de las características particulares de cada municipio, pero que no se pueden ubicar en cualquiera de los programas anteriores.

#### **Análisis de los Costos-Beneficios**

El primer paso para definir los costos y beneficios de cada programa de mejora es confirmar que el equipo de trabajo entiende los alcances de las propuestas hechas. En esencia, esta confirmación se logra haciendo una revisión de las implicaciones que cada modificación tiene en la organización, analizando sus efectos hacia adelante, atrás y hacia los lados del proceso, función, estructura o apoyo en cuestión. El grado y naturaleza de cada cambio puede servir para calcular sus costos. Como los cambios individuales se agregan en los proyectos y propuestas de mejora, los costos se agruparán para su presentación.

Mediante el análisis del impacto estimado de cada programa hasta el cabal entendimiento del mismo, los cálculos para determinar los costos y beneficios serán más exactos.

#### **Costos estimados**

En cada programa y proyecto existirán dos tipos de costos asociados. El primero resultado de la implantación de los cambios, el cual podemos decir que sucede sólo una vez y el segundo tipo de carácter permanente producto de la operación normal del municipio. El costo total será la suma de ambos conceptos.

Los costos más comunes que se incurrirán son:

- a) Salarios y gastos generales de mano de obra, durante la implantación y operación.
- b) Costos de los sistemas de cómputo y comunicaciones, en su caso.
- c) Adaptación o reposición de equipo.
- d) Compra o adaptación de tecnología auxiliar.
- e) Cambios en la planta física.
- f) Traslado de personal y su equipo.

Asimismo se pueden sumar los gastos derivados de interrupciones en la operación de una o varias áreas o la posible interrupción de costos. Igualmente deberá incluirse el re-entrenamiento del personal y los costos por posibles desplazamientos fuera del sitio de trabajo.

En general puede decirse que todo cambio producirá costos, por ello es importante considerar todas las implicaciones ya que éstas son la base para determinarlos, así como será el punto de partida para el planeamiento de la implementación

Los cálculos deberán incluir tanto los costos directos como los indirectos. Dependiendo de la cantidad y calidad de información disponible se podrán tener estimativos más completos y minuciosos.

Conviene destacar que hasta ahora se utilizó la palabra costo, aunque en realidad esta representa una inversión para el municipio, que en el futuro se traducirá en ahorro de recursos, trámites ágiles o aumento de la productividad, como se verá a continuación.

#### **Definición de beneficios**

Así como los costos se dividieron en dos categorías, los beneficios los podemos identificar como cuantificables (reducciones de tiempo o desperdicios) e incuantificables. Sin embargo los segundos suelen ser los más significativos. Por ejemplo, al dar mejor atención a los contribuyentes a través de trámites más rápidos o respuestas inmediatas a sus solicitudes resulta difícil medir la satisfacción de los ciudadanos, pero esto ayuda a mejorar la imagen y la opinión respecto a la administración municipal.

En algunas ocasiones las decisiones del municipio para determinar cuales programas de mejora se implementarán están determinadas por los beneficios intangibles. En el largo plazo aumentar la confianza de la ciudadanía y su satisfacción brindan el más grande beneficio, más que reducir costos o eliminar cargas en la nómina.

En la medida de lo posible cada beneficio debe traducirse en un valor monetario. Todas las suposiciones y cálculos para hacer esta asignación de valor deberán estar explicadas en los informes con el fin de permitir al grupo directivo entender la base de los cálculos. Las categorías habituales de la asignación de valor se relacionan con los ahorros en tiempo, desperdicios/reprocesamientos, economías en insumos (papel, materias primas, etc.) y reducción de personal.

#### **Análisis costo-beneficio**

Si el análisis costo-beneficio se reduce a hacer una comparación del rendimiento sobre la inversión, esto sin lugar a dudas será un factor arrollador. El objetivo es ahorrar dinero. Sin embargo si se ve a las propuestas derivadas del diagnóstico administrativo como una estrategia municipal a largo plazo, entonces esos gastos se convierten en inversión. Las metas distintas y separadas que dirigen los esfuerzos deben definirse y reconocerse con claridad, porque cada esfuerzo debe tener una razón de peso para implementarlo.

Este análisis, junto con las razones subyacentes, recomendará el programa de mejora que debe escogerse, la cual también será válida para rechazar un programa. Si el programa es oneroso o puede generar trastornos demasiado grandes, el área involucrada puede presentar una recomendación para posponerlo o descartarlo.

Normalmente una propuesta será superior a otra, lo cual hará que las propuestas que se consideren inferiores sean retiradas, pero esto deberá hacerse sólo en la última etapa. Esto quiere decir que el grupo de trabajo deberá presentar todas las propuestas de mejora, aun las que se consideren muy pequeñas. En esta discusión todos los escenarios deberán ser válidos. Si esta depuración se logra a cabalidad, el análisis costo-beneficio se convierte en una herramienta muy importante.

Una última consideración, no directamente vinculada con los costos-beneficios es el relativo a las implicaciones políticas que cada propuesta tiene. Como parte de un contexto más general las

acciones de la administración municipal tienen efectos positivos y negativos sobre su entorno y los actores, dependiendo de como se vean impactados. En este sentido en este momento es necesario insertar el análisis de la reacción de los distintos actores del sistema político sobre cada una de las propuestas presentadas. De esta manera las decisiones administrativas se verán complementadas con las consideraciones políticas que determinen su viabilidad o en su caso prever las acciones para su implementación.

### **Presentación de Resultados**

El último paso del diagnóstico es la reunión de trabajo con el presidente municipal y los principales funcionarios municipales para presentarles los resultados del estudio. Para algunos de ellos no será un momento fácil, ya que se sentirán exhibidos ante sus colegas si las funciones o procesos comentados corresponden a su ámbito de responsabilidades. Sólo un funcionario con mucha antigüedad tendría el prestigio y la autoridad para hacer tales afirmaciones. Si quien presenta el informe es un agente externo a la administración su situación puede ayudar, debido a que se le verá como un tercero imparcial. Decirles a los funcionarios municipales que la administración está en malas condiciones es difícil, pues ellos son justamente los que han hecho lo que ella es, así que la diplomacia es tan importante como el prestigio para comunicarles los resultados del diagnóstico.

La presentación deberá apoyarse en medios visuales (retroproyector, gráficas y cuadros, fotografías, etc.) que den soporte a los hechos y comentarios del grupo investigador, así como para hacer dinámica y ágil la sesión. Todas las preguntas deberán contestarse en la misma reunión para, así, demostrar el conocimiento profundo de la situación expuesta e incrementar la confianza en las observaciones planteadas.

El orden de la presentación será similar al contenido del informe general, pero sin mencionar detalles innecesario que pudieran aburrir a la concurrencia. Se deberá esquematizar previamente un guión que permita dar coherencia al discurso, destacando únicamente los aspectos observados, el análisis y las conclusiones derivadas de la aplicación de los instrumentos y, las propuestas de mejora.

La discusión sobre los programas y proyectos de mejora deberá dejarse para el final de la reunión, una vez que los asistentes han comprendido la situación global de la administración municipal, lo cual facilitará entender porque se proponen y cual sería la problemática concreta a solucionar.

Partiendo de la idea de que el grupo directivo se encuentra comprometido con el proceso de cambio del cual el diagnóstico administrativo apenas es el primer paso, se enfatizará la necesidad de tomar decisiones inmediatamente aprovechando la dinámica iniciada. Trabajos similares han demostrado que cuando no se obtienen resultados concretos en el plazo de un año los empleados comienzan a perder credibilidad en el programa y retiran su apoyo.

Asimismo, continuando con la campaña de comunicación que debió hacerse al comienzo del estudio, también deberá informarse a los empleados los resultados del estudio y las acciones que la administración municipal llevará a cabo con lo cual se espera crear un sentimiento de compromiso compartido entre los trabajadores y la organización para salir adelante.

Finalmente, se deberá entregar toda la documentación generada y la que sirvió de apoyo durante el estudio, la cual podrá ser utilizada para subsiguientes trabajos por ésta u otras administraciones.

## Conclusiones

Parecería repetitivo volver a señalar el atraso histórico en que se encuentra sumido el Municipio, pero es necesario recordarlo ya que el ubicarnos en la realidad nos permitirá encontrar la solución a sus problemas.

El amplio espectro de problemas a los que se enfrentan las autoridades municipales les impide visualizar cuales son realmente fundamentales y que tienen un efecto multiplicador sobre el resto de las áreas o procesos

Pareto demostró que era un desperdicio de recursos tratar de solucionar todos los problemas de una organización cuando sólo un 20% de ellos eran los realmente significativos

Bajo esta filosofía el diagnóstico administrativo permite identificar los problemas a los que las autoridades municipales deben dedicar mayor atención

Con esto no tratamos de decir que el diagnóstico por sí mismo es la solución mágica a los problemas municipales, ya que existirán situaciones fuera del ámbito de control del municipio en las cuales la búsqueda de soluciones corresponde directamente a otros niveles de gobierno, pero que sin embargo es valioso tomar en cuenta para encontrar caminos alternativos

Cabe destacar que ningún estudio de este tipo u otro tendrá éxito sin el apoyo de la alta dirección, es decir, el Presidente Municipal y los principales funcionarios. Experiencias pasadas, tanto en organizaciones públicas como privadas, han demostrado que cuando el grupo directivo no está convencido de la necesidad del cambio, cualquier esfuerzo resultará ocioso. A manera de burda comparación, es como el caso del enfermo que por más medicina que se le recete si no tiene deseos de aliviarse nunca lo hará

Una vez de que el grupo directivo se convence que la organización necesita un cambio el siguiente paso será integrar al resto de la organización a este proceso. Las campañas publicitarias y las reuniones de concientización son un instrumento para llevar a cabo esta tarea, pero la mejor publicidad y las palabras que más convencen son los hechos concretos. Se pueden preparar discursos prometiendo cambios profundos, sin embargo los empleados siempre mantendrán una actitud cautelosa hasta ver los primeros resultados. Por ello se recomienda que las primeras acciones tengan un efecto espectacular sobre la operación partiendo de procesos muy sencillos y al mismo tiempo significativos. Esto convencerá a la organización de que el cambio va en serio

Al mismo tiempo el proceso de cambio, como se mencionó en el primer capítulo, produce angustia y temor entre los empleados, ya que la experiencia previa de procesos de reorganización se han traducido en despidos de personal. Actualmente esta política ha cambiado radicalmente, ya que con el paso del tiempo las organizaciones vuelven a tener el anterior número de empleados. Se debe convencer que cambio no significa despidos

Dado que la administración municipal se encuentra inmersa dentro de un contexto más amplio, cualquier cambio en su interior afectará a su mismo entorno. En este sentido será necesario involucrar también a los actores que se verán directa o indirectamente afectados. Esto asegurará el éxito de las medidas adoptadas y reducirá la oposición a las mismas, mediante procesos de concertación previos a la aplicación de las acciones concretas.

El enfoque de sistemas aquí empleado resulta una herramienta indispensable para mantener una visión integral de la problemática municipal, indudablemente valiosa para evitar caer nuevamente en soluciones parciales que finalmente se convierten en un paliativo y meros "parches" sin llegar al fondo de las causas que los originan.

## Conclusiones

---

Finalmente cabe reiterar que el diagnóstico administrativo es el primer paso de un proceso de cambio, un medio para identificar problemas y determinar cursos de acción. En ningún momento se debe convertir en un fin. Cuando esto sucede el estudio se hace estéril y ocioso.

# A N E X O S

## INDICE DE ANEXOS

Anexo 3 1	Lista de Observación N° 1 Infraestructura Urbana
Anexo 3 2	Lista de Observación N° 2 Infraestructura de Asistencia
Anexo 3 3	Lista de Observación N° 3 Administración Municipal
Anexo 3 4	Hoja de Trabajo N° 1 Identificación de Procesos
Anexo 3 5	Hoja de Trabajo N° 2 Lista de Procesos Identificados
Anexo 3 6	Hoja de Trabajo N° 3 Calificación de Procesos
Anexo 3 7	Hoja de Trabajo N° 4 Calificación Final de Procesos
Anexo 3 8	Hoja de Trabajo N° 5 Índice de Motricidad y Dependencia
Anexo 4.1	Lista de Verificación N° 1 Contenido del Plan Municipal
Anexo 4.2	Lista de Verificación N° 2 Contenido del Programa Municipal
Anexo 4.3	Lista de Verificación N° 3 Contenido del Presupuesto Municipal
Anexo 4.4	Guía de Entrevista N° 1 Objetivos Organizacionales
Anexo 4.5	Lista de Observación N° 4 Inventario de Equipo de Cómputo
Anexo 4.6	Lista de Observación N° 5 Inventario de Software y Sistemas de Cómputo
Anexo 4.7	Guía de Entrevista N° 2 Informática Municipal
Anexo 4.8	Lista de Observación N° 6 Comunicación Grupal Desarrollada en una Reunión de Trabajo
Anexo 4.9	Cuestionario N° 1 Grado de Desarrollo del Grupo

<b>Anexo 4.10</b>	<b>Guía de Entrevista N° 3 Funciones y Objetivos</b>
<b>Anexo 4.11</b>	<b>Hoja de Trabajo N° 6 Inventario de Procedimientos Incluidos en el Diagnóstico</b>
<b>Anexo 4.12</b>	<b>Guía de Entrevista N° 4 Indicaciones Generales para la Captación de Datos y Preguntas a Aplicar para Realizar la Investigación de un Procedimiento</b>
<b>Anexo 4.13</b>	<b>Hoja de Trabajo N° 7 Descripción del Procedimiento</b>
<b>Anexo 4.14</b>	<b>Lista de Verificación N° 4 Diseño de Formularios</b>



<p><b>Energía eléctrica y alumbrado público</b></p> <p>1.- Se observa en las calles postes o algún otro medio para la provisión de energía eléctrica.</p> <p>Sí ( )      No ( )</p> <p>En caso afirmativo, cuál es la frecuencia:</p> <p>Todas ( )      Más de la mitad ( )      La mitad ( )  Menos de la mitad ( )      Sólo unas pocas ( )</p> <p>2.- En las calles hay lámparas para el alumbrado público:</p> <p>Sí ( )      No ( )</p> <p>En caso afirmativo, cuál es la frecuencia:</p> <p>Todas ( )      Más de la mitad ( )      La mitad ( )  Menos de la mitad ( )      Sólo unas pocas ( )</p>	<p><b>Observaciones:</b></p>
<p><b>Pavimentación</b></p> <p>1.- Las calles se encuentran recubiertas de algún material.</p> <p>Sí ( )      No ( )</p> <p>En caso afirmativo mencione de que características (puede marcar más de una opción):</p> <p>Empedrado ( )      Cemento ( )      Pavimento ( )  Otro _____</p> <p>En caso negativo mencione que tan frecuente:</p> <p>Todas ( )      Más de la mitad ( )      La mitad ( )  Menos de la mitad ( )      Sólo unas pocas ( )</p> <p>2.- Las banquetas se encuentran construidas de algún material distinto a la tierra.</p> <p>Sí ( )      No ( )</p> <p>En caso negativo mencione que tan frecuente:</p> <p>Todas ( )      Más de la mitad ( )      La mitad ( )  Menos de la mitad ( )      Sólo unas pocas ( )</p>	<p><b>Observaciones:</b></p>



**LISTA DE OBSERVACIÓN N°3  
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

Hoja 1 de 1

Municipio: _____ Dirección/Departamento: _____ Nombre del observador: _____	Fecha: _____ Hora: _____
<p>1.- ¿La administración municipal cuenta con Manual de Organización?</p> <p>    Si ( )    No ( )</p> <p>En caso afirmativo anotar la fecha de emisión: _____</p> <p>2.- ¿El organigrama coincide con la estructura real observada?</p> <p>    Si ( )    No ( )</p> <p>En caso negativo anotar las incongruencias encontradas:</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>3.- El inmueble reúne las características adecuadas para trabajar:</p> <p>Iluminación                      Si ( )    No ( )</p> <p>Higiene                            Si ( )    No ( )</p> <p>Ambiente (Calor/Frío/Humedad) Si ( )    No ( )</p> <p>Mencione el aspecto negativo: _____</p> <p>_____</p>	Observaciones:
<p>4.- ¿La distribución del mobiliario y las áreas de trabajo permite un adecuado desempeño laboral?</p> <p>    Si ( )    No ( )</p> <p>En caso negativo anote las irregularidades observadas:</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>5.- ¿El personal cuenta con el mobiliario suficiente para trabajar (escritorio, silla, archiveros, etc.)?</p> <p>    Si ( )    No ( )</p> <p>En caso negativo anote las irregularidades observadas:</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	

**HOJA DE TRABAJO N° 1**  
**TALLER CON FUNCIONARIOS MUNICIPALES**  
 Identificación de Procesos

Hoja 1 de 1

Municipio: _____
Área (Dirección/Subdirección/Departamento): _____
Nombre: _____
Puesto: _____

Objetivo del Área: _____
_____
_____

Añote el nombre de los productos y/o servicios generados en su área	¿Realmente es un prod y/o serv final o es un insumo? (Añote Si o No)	Si es un insumo para otra área, añote el nombre de ésta	Añote el nombre de los insumos requeridos para generar este prod. y/o serv	Si alguno de estos insumos lo proporciona otra área, añote el nombre	¿Qué nombre le daría al proceso que genera este(s) productos y/o servicios?	Describa brevemente

**HOJA DE TRABAJO N° 2**  
**TALLER CON FUNCIONARIOS MUNICIPALES**  
**Lista de Procesos Identificados**

Municipio: \_\_\_\_\_

Hoja 1 de 1

Nombre del Proceso	Productos y/o Servicios Generados	Áreas Participantes

**HOJA DE TRABAJO N° 3**  
**TALLER CON FUNCIONARIOS MUNICIPALES**  
**Calificación de Procesos**

Hoja 1 de 1

Municipio	_____
Área (Dirección/Subdirección/Departamento)	_____
Nombre	_____
Puesto	_____

**Instrucciones:** Anote el nombre del proceso en el espacio correspondiente y califique cada uno de los factores en una escala del 1 al 5, colocando un "X" en el rectángulo que coincida con la calificación que considere adecuada. Cada factor está identificado con las letras a, b, c, d y e, los cuales serán explicados por el moderador.

Nombre del Proceso: \_\_\_\_\_

	1	2	3	4	5
Factor a					
Factor b					
Factor c					
Factor d					
Factor e					

Nombre del Proceso: \_\_\_\_\_

	1	2	3	4	5
Factor a					
Factor b					
Factor c					
Factor d					
Factor e					

Nombre del Proceso: \_\_\_\_\_

	1	2	3	4	5
Factor a					
Factor b					
Factor c					
Factor d					
Factor e					

Nombre del Proceso: \_\_\_\_\_

	1	2	3	4	5
Factor a					
Factor b					
Factor c					
Factor d					
Factor e					





**LISTA DE VERIFICACIÓN N° 1  
CONTENIDO DEL PLAN MUNICIPAL**

Página 1 de 1

Municipio:		Fecha:	
Características del Plan Municipal		Resultado:	
1.- Dentro del Plan se define la misión u otro enunciado de estas características, diferente a los objetivos:	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
2.- Se enuncia el diagnóstico o existe un capítulo descriptivo sobre la situación del municipio, que permitió definir los objetivos y acciones:	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
3.- Los objetivos se encuentran desagregados, de tal forma que permitan dividir y ejecutar las tareas:	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
4.- Los objetivos:			
a) Especifica el resultado final a alcanzar, sin especificar las acciones o trabajos por realizar.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
b) Se limitan a alcanzar un sólo resultado, evitando contraer múltiples compromisos en un sólo objetivo.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
c) Se especifica la fecha para cumplir el objetivo.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
d) Son cuantificables (especifica el "qué").	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
e) Son congruentes con los recursos disponibles o previstos (materiales, humanos, tecnológicos y financieros)	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
f) Se expresan en términos positivos, es decir, se señalan las acciones a realizar en lugar de lo que se evitará.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
5.- Existen documentos o notas de trabajo que demuestren que el Plan se realizó utilizando técnicas de planeación:	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )		
Observaciones (Utilizar cuando la respuesta sea "Parcialmente" o si se observan anomalías de otro tipo):			

**LISTA DE VERIFICACIÓN N° 2  
CONTENIDO DEL PROGRAMA MUNICIPAL**

Municipio: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_ Hoja 1 de 1

Características del Programa Municipal	Resultado:
1.- Se definen los objetivos a alcanzar	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
2.- Los objetivos se desglosan en metas.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
3.- Se desglosan las actividades y tareas por realizar	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
4.- Se define el costo total del programa.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
5.- Cada actividad tiene definida:	
a) Duración	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
b) Responsable	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
6.- Se define el área o funcionario responsable de la ejecución y control del programa.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
7.- Existe congruencia entre los objetivos manifestados en el Plan Municipal y las acciones contenidas en el Programa.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
8.- El programa se utiliza para el seguimiento y control de las actividades de las unidades administrativas del Municipio.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )

Observaciones (Utilizar cuando la respuesta sea "Parcialmente" o si se observan anomalías de otro tipo):

**LISTA DE VERIFICACIÓN N° 3  
CONTENIDO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

**Anexo 4.3**

Hoja 1 de 1

<b>Municipio:</b>		<b>Fecha:</b>
<b>Características del Presupuesto Municipal</b>		<b>Resultado:</b>
1.- El presupuesto es congruente con los ingresos previstos.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )	
2.- El presupuesto cumple con la normatividad en la materia.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )	
3.- El presupuesto cubre las necesidades administrativas del Municipio.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )	
4.- El presupuesto es congruente con el Plan Municipal	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )	
5.- El presupuesto considera la capacidad financiera del Municipio, es decir, su capacidad de pago por las obligaciones monetarias contraídas.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )	
6.- El municipio tiene y aplica		
a) Presupuesto por Objeto del Gasto	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )	
b) Presupuesto Institucional Administrativo.	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )	
c) Presupuesto por Programa	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )	
<b>Observaciones (Utilizar cuando la respuesta sea "Parcialmente" o si se observan anomalías de otro tipo):</b>          		

**GUÍA DE ENTREVISTA N° 1  
OBJETIVOS ORGANIZACIONALES**

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

**Instrucciones:** La siguiente guía de preguntas se aplicará a los principales funcionarios municipales encargados de las áreas sustantivas y adjetivas, así como a una muestra de empleados. El propósito es indagar acerca de la percepción que se tiene acerca de los objetivos del municipio, cuidando que éstos no se confundan expresando fines personales o de su departamento.

Buenos días/tardes/noches.

- 1.- ¿Cuánto tiempo tiene trabajando en el municipio?
- 2.- ¿Tiene experiencia previa en organizaciones de este tipo?
- 3.- En su opinión, cuáles son los fines del municipio.

*Nota: Las guías de entrevistas contenidas en los Anexos se encuentran separadas con fines ilustrativos, en la práctica se podrán combinar para ahorrar tiempo cuando varias de éstas se apliquen a un solo individuo.*





## GUÍA DE ENTREVISTA N° 2 INFORMÁTICA MUNICIPAL

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

**Instrucciones:** La siguiente guía de preguntas se aplicará al encargado del área de informática o responsable de esta función en el municipio. El propósito es indagar acerca de las políticas, lineamientos y procedimientos aplicados para regular y operar los equipos de cómputo, utilización de software y adquisiciones.

Buenos días/tardes/noches.

- 1.- ¿Cuánto tiempo tiene como encargado del área?
- 2.- ¿Trabajaba anteriormente en el municipio o proviene de una organización externa?
- 3.- ¿Cuál es su experiencia como encargado del área de informática?
- 4.- ¿Cuáles son las principales funciones del área? ¿Todas estas funciones se encuentran centralizadas o existen otras áreas que hacen funciones similares?
- 5.- ¿Cuántas personas conforman el área? ¿cuál es su formación académica o profesional?
- 6.- La cantidad de empleados que conforman el área son suficientes para atender la demanda de servicios. ¿Por qué?
- 7.- ¿Cuáles sistemas de cómputo se han desarrollado internamente? ¿cuántos externamente?
- 8.- ¿Existen políticas o lineamientos que nomen el desarrollo de sistemas, por ejemplo, las plataformas a utilizar?
- 9.- ¿Está estandarizado el uso de "paquetes" de cómputo (software)? ¿Se tienen las licencias respectivas? En caso afirmativo, mencione cuáles son los paquetes de uso oficial y desde cuándo se compraron las licencias.
- 10.- Las adquisiciones de equipo de cómputo y software se hacen a través del área de informática.
- 11.- ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta el área?

**LISTA DE OBSERVACIÓN N° 6**  
**COMUNICACIÓN GRUPAL DESARROLLADA EN UNA REUNIÓN DE TRABAJO**

Municipio: _____	Fecha: _____
Direcciones/Departamentos participantes: _____	
Nombre del observador: _____	

Orador	Número de Intervenciones	Duración	A quién se dirige	Motivo	Quién lo precede	Tipo de participación	Quién lo interrumpe

**INSTRUCTIVO DE LLENADO**  
**LISTA DE OBSERVACIÓN N° 6**  
**COMUNICACIÓN GRUPAL DESARROLLADA EN UNA REUNIÓN DE TRABAJO**

**Instrucciones:** La presente Lista de Observación será aplicada durante el desarrollo de reuniones de trabajo al interior de la administración municipal, en donde participen diversas unidades administrativas de la misma. Para facilitar su llenado, previamente se anotará en una hoja por separado el nombre de los participantes, su cargo y área a la que pertenecen, y se asignará una clave a cada uno, misma que será utilizada en el espacio respectivo.

<b>Dice:</b>	<b>Se anotará:</b>
Orador	La clave asignada previamente de la persona que se encuentra participando en ese momento.
Número de intervenciones	Mediante líneas verticales o cualquier otro tipo de señalamiento, el número de veces que participó en la reunión.
Duración	Por cada 30 segundos o menos de participación se anotará una marca, las cuales se sumarán al final para medir su participación durante la reunión.
A quién se dirige	La clave de las personas a las que se dirige el orador durante su participación, ya sea expresamente o implícitamente, como puede ser a través de la mirada o la posición corporal.
Motivo	Señalar la causa por la cual se dirige a esa persona el orador (busca de apoyo, posible rechazo, respuesta directa a una pregunta, etc.)
Quién lo precede	La clave de la persona que precede al orador.
Tipo de participación	Señalar si la precedencia es para apoyar, rechazar, cuestionar, etc. al orador.
Quién interrumpe	La clave de la persona que interrumpió al orador.

## CUESTIONARIO N° 1 GRADO DE DESARROLLO DEL GRUPO\*

Municipio: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_  
 Área/Departamento/Oficina: \_\_\_\_\_

**Instrucciones:** Por cada uno de los siguientes aspectos, marque con una X, el número que mejor refleje la situación prevaleciente en su área de trabajo según su opinión

**1.- Mecanismos adecuados para obtener retroinformación**

Malos mecanismos	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Excelentes mecanismos de retroinformación
	Promedio	

**2.- Adecuado procedimiento para tomar decisiones**

Mal procedimiento para tomar decisiones	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Toma de decisiones muy adecuada
	Promedio	

**3.- Cohesión óptima:**

Poca cohesión	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Cohesión óptima
	Promedio	

**4.- Organización y procedimientos flexibles:**

Muy inflexibles	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Muy flexibles
	Promedio	

**5.- Máximo uso de los recursos de los miembros:**

Escaso uso de los recursos	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Excelente uso de los recursos
	Promedio	

**6.- Claras comunicaciones:**

Mala comunicación	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Excelente comunicación
	Promedio	

**7.- Metas claras aceptadas por los miembros:**

Metas oscuras no aceptadas	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Metas muy claras aceptadas
	Promedio	

**8.- Sentimientos de interdependencia con personas de autoridad:**

Ninguna interdependencia	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Alta interdependencia
	Promedio	

**9.- Funciones de liderazgo compartidas:**

No compartidas	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Muy compartidas
	Promedio	

**10.- Aceptación de opiniones y personas de la minoría**

Ninguna aceptación	1 <u>  2  </u> 3 4 5	Alta aceptación
	Promedio	

\* Retomado de Schein, Edgar. *Consultoría de procesos: su papel en el Desarrollo Organizacional*. Fondo Educativo Interamericano, Estados Unidos, 1973.

**GUÍA DE ENTREVISTA N° 3  
FUNCIONES Y OBJETIVOS**

Municipio: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_  
Área/Departamento: \_\_\_\_\_

**Instrucciones:** Esta entrevista será aplicada a los encargados de las áreas sustantivas y adjetivas de la administración municipal hasta el tercer nivel de autoridad que aparece en el organigrama. Se excluirán los organismos descentralizados del municipio, como son las entidades paramunicipales

- 1.- ¿Cuánto tiempo tiene como encargado del área?
- 2.- ¿A desempeñado cargos similares en el municipio u otra organización? ¿Cuál es su experiencia previa en el área?
- 3.- ¿Cuántas personas conforman el área? ¿Existen personas que pertenecen a su área pero que se encuentran comisionadas en otras o viceversa?
- 4.- ¿Es suficiente el personal asignado a su área? ¿Por qué?
- 5.- ¿Cuál es el objetivo de su área? (Para qué existe).
- 6.- ¿Cuáles son las principales funciones del área? (No confundir con las de su puesto).
- 7.- ¿Desempeña otras funciones el área de menor importancia? ¿Cuáles y qué tan frecuente?
- 8.- ¿Qué otras funciones desempeña el área, ajenas a sus obligaciones? ¿Por qué?
- 9.- ¿De quién recibo órdenes directamente?



**INSTRUCTIVO DE LLENADO**  
**HOJA DE TRABAJO N° 6**  
**INVENTARIO DE PROCEDIMIENTOS INCLUIDOS EN EL DIAGNÓSTICO**

**Instrucciones:** El inventario de procedimientos deberá ser elaborado por la persona designada en el grupo de trabajo para realizar esta tarea, quién deberá determinar previamente cuales son los procedimientos que se incluirán en el diagnóstico con base en los procesos seleccionados.

<b>Dice:</b>	<b>Se anotará:</b>
Municipio	El nombre del municipio donde se lleva a cabo el diagnóstico.
Responsable:	La persona designada para realizar el diagnóstico del equipo de trabajo
Hoja de	El número consecutivo de hoja y el total
Fecha	La fecha en la que se elaboró el inventario (día/mes/año)
Clave	El número consecutivo con el cual se identificará el procedimiento, precedido por la letra que señale el tipo. Los procedimientos para la atención al público con la letra "A", los de las áreas sustantivas "B" y los de las áreas de apoyo "C".
Nombre del procedimiento	Denominación del procedimiento, la cual deberá ser congruente con el objetivo y las actividades y tareas fundamentales del procedimiento
Objetivo	Señalar brevemente el fin que se persigue con el procedimiento.
Flujograma	Indicar si el procedimiento ha sido diagramado
Formulanos	La cantidad de formularios que se utilizan en el procedimiento
Instrucciones de llenado	Indicar si los formularios tienen instrucciones para su llenado.
Base jurídica	Señalar la existencia de las bases jurídico-administrativas que sustenten al procedimiento
Área del Procedimiento	Nombre del área o unidad administrativa donde se ejecuta el procedimiento o donde se realiza la mayor parte de éste
Núm. de Personal	El número de personas que intervienen directamente en la ejecución del procedimiento
Observaciones	Las opiniones que las unidades administrativas tienen respecto al procedimiento. Si se desea, se podrá incluir una calificación sobre la situación en la que se encuentra aceptable, regular, deficiente e inadecuado. Esto permitirá tener un primer enfoque sobre la situación en la que se encuentra el procedimiento
Notas	Toda aquella información que respalde las especificaciones conducentes de carácter técnico, adicionales a los datos recopilados
Autorización:	El nombre y firma de la persona designada como contraparte del municipio, que da el visto bueno a la información recopilada

Página 1 de 3

**GUÍA DE ENTREVISTA N° 4**  
**INDICACIONES GENERALES PARA LA CAPTACIÓN DE DATOS Y PREGUNTAS A**  
**APLICAR PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO\***

<i>Indicaciones generales para la captación de información</i>	<i>Preguntas a aplicar para llevar a cabo la investigación de un procedimiento</i>	
<i>I. El administrador</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Complemento</i>
Tomar nota del nombre y los puestos de los integrantes de la organización	¿El trámite empieza con la recepción de la documentación? ¿De quién recibe documentación?	In Dependencia (dirección, departamento, oficina, sección, mesa)
Elaborar el organigrama de la unidad administrativa	¿Qué revisa de la documentación recibida?	Que los documentos estén completos. Que el número de ejemplares y documentos sean los necesarios para su tramitación posterior. Que no contengan borraduras ni enmendaduras. Que contenga algún registro establecido en la ley o reglamento.
Anotar los puestos por donde fluye la información objeto del estudio, desde su entrada hasta su salida. Se indicará en el organigrama elaborado	En qué acusa recibo de la documentación recibida?	En la copia de algún documento recibido. ¿En cuál? En una relación por separado, en alguna libreta. Elabora algún documento como acusa de recibo. ¿Cuál?
Obtener manuales, instructivos, circulares u oficios que normen la documentación efecto del estudio	¿Cómo acusa recibo de la documentación recibida?	Sella la documentación. ¿Toda o parte de ella? Inicia la documentación. Anota algún número de control. ¿Con fechador? Lleva a cabo la anotación de algunos otros datos.
Solicitar al jefe de la unidad administrativa la presentación de los empleados que deseen proporcionar la información	¿Lleva a cabo algún registro por la entrada de los documentos?	¿En qué forma lo hace? ¿Qué utilidad tiene llevar ese control?
<i>II. Con los empleados durante la obtención de la información</i>		
Proporcionar al empleado una explicación del procedimiento que trata de investigar	¿Efectúa una revisión más minuciosa posterior a su recepción?	Datos, importes, firmas, sellos
Obtener la información en el momento más oportuno y en su caso hacer citas en el horario más adecuado para ello	¿Devuelve frecuentemente los documentos recibidos? ¿Cuáles son las causas?	¿Cómo hace la devolución? ¿Elabora algún documento? ¿Lo hace antes de acusar recibo?
Seguir paso a paso y con detalle el flujo de la información	¿Elabora otros documentos con base en la documentación recibida? ¿Cuáles son?	Formatos establecidos (nombre), oficios, en cuántos ejemplares los elabora

\* Tomado de: Martínez Chávez, Víctor M. *Diagnóstico Administrativo: Un enfoque de sistemas*, pp. 107-110

Indicaciones generales para la captación de información	Preguntas a aplicar para llevar a cabo la investigación de un procedimiento	
	Pregunta	Complemento
Obtener copia de los informes o formatos que se generan durante el procedimiento	¿Independientemente de elaborar algún otro documento lleva a cabo alguna otra anotación en los documentos recibidos?	Sellos, firmas, iniciales, datos
No dar solución a problemas personales o relacionados con el procedimiento en el momento de la toma de datos	¿Registra contablemente los montos que aparecen en la documentación?	¿Qué importes? ¿En qué registros?
Anotar por separado las observaciones que se consideren que afectan el procedimiento en relación con el personal, el equipo, el mobiliario, y las condiciones físicas	¿Separa algún original o copias de los documentos recibidos o elaborados?	¿Que original? ¿Qué copias? ¿Que destino tienen?
Aclarar con el jefe de la unidad objeto de estudio las situaciones poco claras o controvertidas	¿Tiene que esperar algún otro documento para dar trámite a la documentación recibida?	¿Qué documentos? ¿Qué tiempo? ¿Por qué?
Tener las mejores relaciones con los empleados, a fin de obtener su colaboración completa	¿Firma, rubrica o anota sus iniciales en la información elaborada?	¿En qué formatos?
<b>III Al término de cada entrevista</b>		
Revisar que la información detenida esté completa y legible	¿A quién entrega la documentación tramitada?	Otros puestos, sección oficina, departamento, dirección, dependencia externa, empresa, gestor
Diagramar el flujo de la información correspondiente a cada entrevista y tener cuidado de que cada documento (originales y copias) tengan un destino o secuencia	¿Antes de enviar la documentación, la firma algún funcionario?	¿Qué documentos firma?
Llevar a cabo las aclaraciones que sean necesarias por el empleado que proporcionó la información	¿Cómo se entrega la información tramitada?	¿Se elabora algún documento para su acuse de recibo? ¿Como se llama? ¿Se elabora oficio? ¿En cuantos tantos? ¿Se lleva registro y en él se acusa recibo?
Corroborar la información obtenida con el empleado que la proporcionó	¿Qué archivos controla de la documentación tramitada?	¿En qué orden las tiene? ¿Qué propósito tienen?
	¿Lleva algún registro de control de la documentación tramitada?	¿En libreta? ¿En otra clase de documento?
	¿Proporciona información?	¿Elabora informes periódicos? ¿A solicitud de quién? ¿Con autorización?
	¿Lleva a cabo alguna estadística de la documentación tramitada?	¿Para información de la dependencia para áreas externas.

Indicaciones generales para la captación de información	Preguntas a aplicar para llevar a cabo la investigación de un procedimiento	
	Pregunta	Complemento
	¿Algún otro puesto lleva a cabo su misma actividad?	¿Cuáles son los puestos? ¿Cuántos puestos?
	1 El trámite empieza con una instrucción	
	¿De quién recibe la orden?	Jefe inmediato, otro jefe, otro empleado
	¿En qué forma recibe la instrucción?	Verbal, escrita, en qué documento
	¿Qué forma o formularios utiliza?	Nombre
	¿En cuántos ejemplares los elabora?	Original y cuántas copias ¿Qué destino tienen?
	¿Con base en qué antecedentes llena los formularios o formas?	Pregunta al jefe, archivos, práctica y experiencia
	¿Qué archivos de los documentos elaborados lleva?	¿En qué orden? ¿Qué objeto tienen?
	¿A quién entrega los documentos elaborados?	Otro puesto, sección, oficina, departamento, dirección, dependencia externa, empresa, gestor
	¿Lleva a cabo algún registro de control de los documentos elaborados?	En libreta, en formatos
	1 El trámite empieza con la atención al público	
	¿Lleva algún formulario la persona atendida antes de presentarse?	¿Qué formulario?
	¿Se solicita alguna identificación?	¿Qué documentos?
	¿Se solicita que haya efectuado algunos trámites antes de atenderlo?	¿Qué trámites?
	¿Se verifican los documentos presentados?	¿Qué es lo que verifica?
	¿Consulta en algún registro o archivo, antes de elaborar los documentos?	¿Qué registros? ¿Qué archivos?
	¿Consulta a su jefe inmediato en caso de alguna discrepancia?	¿En qué casos?
	¿Qué formas o formularios elabora?	¿Están controlados estos formularios? ¿En cuántos ejemplares los elabora?
	¿Anota en algún otro registro los datos del trámite?	¿En qué registro?
	¿Qué destino tienen las formas o formularios elaborados?	Al público, al jefe inmediato, a otras unidades, archivo

**HOJA DE TRABAJO N° 7**  
**DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

<b>Nombre del Procedimiento:</b>	<b>Hoja de</b>
<b>Unidad Administrativa:</b>	<b>Fecha:</b>

<b>Descripción de Actividades</b>	<b>Núm.</b>	<b>Unidad Administrativa</b>	<b>Formulario</b>

Elaboró \_\_\_\_\_

Revisó \_\_\_\_\_

**INSTRUCTIVO DE LLENADO**  
**HOJA DE TRABAJO N° 7**  
**DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

Instrucciones: Este formulario será llenado por el responsable designado del equipo de trabajo para realizar esta tarea. Para ello se sugiere seguir las técnicas administrativas aplicables (entrevistas, observación directa, etc.).

<b>Dice:</b>	<b>Se anotará:</b>
Nombre del Procedimiento:	El nombre con el cual se identificará al procedimiento, mismo que deberá ser igual al registrado en el inventario de procedimientos.
Unidad Administrativa:	El nombre del área, departamento, etc. que se considera "dueña" del procedimiento.
Hoja de	El número consecutivo de hoja y el total de hojas
Fecha:	La fecha en la que se elaboró el procedimiento.
Descripción de actividades	La narrativa de la actividad que en orden cronológico se desarrolla, comenzando con el verbo que describe la acción (recibe, verifica, anota, supervisa, etc.)
Núm.	El número consecutivo que indica la secuencia de la actividad
Unidad administrativa	El nombre del área o puesto que ejecuta la actividad.
Formulario	Es o los formularios utilizados en cada actividad.
Elaboró:	El nombre de la persona responsable de elaborar el procedimiento.
Revisó:	El nombre de la persona que verificó que el procedimiento se elaboró correctamente.

**LISTA DE VERIFICACIÓN N° 4  
DISEÑO DE FORMULARIOS**

**Anexo 4.14**

Hoja 1 de 1

<b>Municipio:</b> _____	<b>Fecha:</b> _____
<b>Responsable:</b> _____	

<b>Característica revisada</b>	<b>Resultado:</b>
1. ¿Señala claramente los datos de identificación del municipio y el área emisora?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
2. ¿Refleja el título el objetivo del formulario?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
3. ¿Los datos se estructuran en forma secuencial?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
4. ¿El tamaño del formato es congruente con la cantidad de información contenida?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
5. ¿El espacio designado para el llenado de los datos es suficiente en todos los espacios?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
6. ¿El lenguaje utilizado y las abreviaturas son comprensibles al usuario?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
7. ¿El peso del papel (grosor) es adecuado al número de copias que se requieren emitir?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
8. ¿El tamaño del formulario es adecuado al tipo de archivero en el cual se almacenará?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
9. ¿Se consideró un espacio prudente para poder perforar y archivar el formulario sin entorpecer su consulta?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
10. ¿Los formularios para el manejo y control de bienes y/o valores monetarios están foliados?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
11. ¿Los anteriores formularios conservan una copia adherida al talonario?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )
12. ¿La presentación del formulario es la más adecuada dependiendo de su uso (hojas sueltas, blocks, talonarios, hojas continuas, etc.)?	Si ( ) No ( ) Parcialmente ( )

**Observaciones (Utilizar cuando la respuesta sea "Parcialmente" o si se observan anomalías de otro tipo):**

## Bibliografía

- Abruch Linder, Miguel (comp.) *Metodología de las Ciencias Sociales*. UNAM. ENEP-Acatlán, 3ª ed., México, 1989, 396 pp
- Ander-egg, Ezequiel. *Técnicas de Investigación Social*. Ed Humanitas, 21ª ed., Buenos Aires, 1989, 500 pp
- Arias Galicia, Fernando. *Introducción a la Técnica de Investigación en Ciencias de la Administración y del Comportamiento*. Ed Trillas, 3ª ed., México, 1981, 251 pp
- Bertalanffy, Ludwig von. *Teoría General de los Sistemas*. F C E., 7ª reimp., México, 1989, 311 pp.
- Cabrero, Enrique Escotto, Teresita. *Evolución Reciente de los Procesos de Reforma de la Administración Pública y su Efecto en los Modelos Organizacionales*. C I D E., México, 1992, 39 pp.
- Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. Ed Limusa, México, 1994, 254 pp.
- Castanyer Figueras, Francesc. *Control de Métodos y Tiempos*. Ed Marcombo, Barcelona, 1988, 166 pp
- Coale, Ansley Hoove, Edgar M. *Crecimiento de Población y Desarrollo Económico*. Ed. Limusa-Wiley, S.A., 3ª ed., México, 1965, 438 pp
- Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Mc Graw Hill, 2ª ed., México, 1989, 687 pp.
- Etkin, Jorge. *Sistemas y Estructuras de Organización*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1978, 444 pp.
- Etzioni, Amitai. *Organizaciones Modernas*. Ed. UTEHA, Argentina, 1968, 221 pp
- Ferrer Pérez, Luis. *Guía Práctica de Desarrollo Organizacional*. Ed. Trillas, México, 1986, 204 pp.
- Galtung, Johan. *Teoría y Métodos de la Investigación Social. (Tomo I)*. Ed. Universitaria, 2ª ed., Buenos Aires, 1968, 205 pp.
- Gigch, John P. van. *Teoría General de Sistemas*. Ed Trillas, 2ª ed., México, 1993, 607 pp.
- Gómez Ceja, Guillermo. *Planeación y Organización de Empresas*. Mc Graw Hill, 8ª ed., México, 1994, 432 pp.
- Hammer, Michael, Champy, James. *Reingeniería*. Ed. Norma, Barcelona, 1994, 226 pp.
- Hernández Torres, Misael, Mejía Lira, José. *Experiencias de la Planeación Municipal y Propuestas para su Mejoramiento. Documento de Trabajo 1*. C.I.D.E., México, 1992, 71 pp.
- Hobbs, Abravanel. et. al. *Cultura Organizacional*, Legis, Bogotá, Colombia, 1992, 202 pp.
- Hofer, Charles W.; Schendel, Dan. *Planeación Estratégica*. Ed. Norma, Colombia, 1985.
- I.N.A.P. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. *Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos. Guía Técnica N° 4*. I.N.A.P., 2ª ed., México, 1992, 24 pp.

- I.N.A.P. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal *La Contabilidad y la Cuenta Pública Municipal. Guía Técnica N° 5* I.N.A.P., 2ª ed., México, 1992, 28 pp
- I.N.A.P. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal *La Administración de Personal Municipal Guía Técnica N° 7* I.N.A.P., México, 1990, 25 pp
- I.N.A.P. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal *La Programación Municipal Guía Técnica N° 12* I.N.A.P., 2ª ed., México, 1992, 28 pp
- Johnson, Robert W. *Administración Financiera* C E C S A., 3ª ed., México, 1977, 759 pp
- Kast, Fremont E.; Rosenzweig, James E. *Administración en las Organizaciones* Mc Graw Hill, 2ª ed., México, 1987, 754 pp
- Koontz, Harold. Weinhhch, Heinz. *Administración* Mc Graw Hill, 10ª ed., México, 1994, 745 pp
- Lardent, Alberto *et al* *Técnicas de Organización* Sistemas y Métodos, Ed Club de Estudio, Buenos Aires, 1984, 535 pp
- Lawrence, Paul. Lorsch, Jay. *Desarrollo de Organizaciones. Diagnóstico y Acción*. Fondo Educativo Interamericano, E. U., 1973, 113 pp
- Levy, Alberto R. *Planeamiento Estratégico* Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1981, 405 pp
- Luchessa, Héctor. Podesla Castro, Jaime. *Diagnóstico. Evaluación sistemática de los problemas de la empresa*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1973, 226 pp
- Mali, Paul. *La Administración por Objetivos*. Ed Diana, México, 1979, 344 pp
- Martínez Chávez, Víctor M. *Teoría y Práctica del Diagnóstico Administrativo. Un enfoque de sistemas*, Ed. Trillas, México, 1989, 220 pp
- Mejía Lira, José. *La Modernización Municipal. Carencia y necesidades de formación de los funcionarios municipales*. C.I.D.E., México, 1991, 27 pp.
- Mejía Lira, José. *Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos*. C.I.D.E., México, 1992, 21 pp.
- Mejía Lira, José. *Notas para el Estudio de la Administración Pública Estatal y Municipal en México. Documentos de Trabajo*. C.I.D.E., México, 1991, 80 pp.
- Mócija Sastoque, Francisco. *La Prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro*. Ed. Legis., Bogotá, 1991,
- Morris, Daniel. Brandon, Joel. *Reingeniería. Como aplicarla con éxito en los negocios*. Mc Graw Hill, Colombia, 1994, 282 pp
- Padua, Jorge. *et. al*. *Técnicas de Investigación Aplicadas a las Ciencias Sociales*. El Colegio de México. F.C.E., 3ª reimpr., México, 1987, 360 pp.
- Quiroga Leos, Gustavo. *Organización y Métodos en la Administración Pública*. Ed. Trillas, 2ª ed., México, 1994, 304 pp.

- Rippen, Kenneth H. *Administración de Espacio de Oficinas*. Ed Diana, México, 1981, 221 pp.
- Rodríguez Valencia, Joaquín. *Cómo Elaborar y Usar los Manuales Administrativos*. E.C.A.S.A., 2ª ed., México, 1992, 161 pp.
- Rojas Soriano, Raúl. *Gula para Realizar Investigaciones Sociales*. Plaza y Valdes, 12ª ed., México, 1993, 286 pp.
- S E P. *Oficialía Mayor. Manuales de Organización y Procedimientos. Guía técnica para su elaboración*. S E P. Oficialía Mayor, México, 1990, 75 pp.
- Salazar Larrain, Luis. *Organización y Métodos*. s/Ed., 10ª ed., Lima, Perú, 1986, 349 pp.
- Scott, William G. *Sociología de la Organización*. Ed El Ateneo, Buenos Aires, 1978, 336 pp.
- Schein, Edgar. *Consultoría de Procesos: su papel en el desarrollo organizacional*. Fondo Educativo Interamericano, E. U., 1973, 163 pp.
- Schroeder, Roger G. *Administración de Operaciones. Toma de decisiones en la función de operaciones*. Mc Graw Hill, México, 1987, 734 pp.
- Thompson, James D. (Comp.) *Teoría de la Organización*. Bibliográfica OMEBA, Argentina, 1968, 245 pp.
- Trist, Eric L. et al. *Gestión de Entes y Empresas Públicas. Tomo II. Planificación*. Ed. Descleé de Brouwer, Bilbao, s/f, 225 pp.
- Viet, Jean. *Los Métodos Estructuralistas en las Ciencias Sociales*. Amorrortu Editores, 2ª ed., Buenos Aires, 1973, 283 pp.

## HEMEROGRAFÍA

- Avalos Aguilar, Roberto., "Análisis de la Situación Financiera en la Administración Pública Municipal en México: Retos y Perspectivas", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 48, 49 y 50, febrero 1995, pp. 45-62.
- Carrillo Arronte, Ricardo., "El Desarrollo Regional y la Estrategia de Desarrollo Regional", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 22 y 23, abril-septiembre 1986, pp. 35-46
- Hernández Torres, Misael., "La Administración Municipal en México -Retos y Perspectivas-", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 45, 46 y 47, diciembre 1994, pp. 13-34
- Martínez Almazán, R., Topología Municipal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 26, 27 y 28, abril-diciembre 1987, pp. 193-200
- Martínez Almazán, Raúl., "Fortalecimiento Municipal y la Reactivación Económica", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, 22 y 23, abril-septiembre 1986, pp. 119-124
- Molina Farro, José Antonio., "Acumulación de Capital y Desarrollo Municipal", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 24 y 25, octubre 1986-marzo 1987, pp. 71-74
- Nolasco, Edgar., "Política y Gestión Fiscal Intergubernamental", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 48, 49 y 50, febrero 1995, pp. 17-24
- Pérez Torres, Javier., "Distribución de Participaciones Federales a Estados y Municipios", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 48, 49 y 50, febrero 1995, pp. 93-98
- Pichardo Pagaza, Ignacio., "La Hacienda Municipal", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 26,27 y 28, abril-diciembre 1987, pp. 200-205
- Ramos Torres, Daniel., "Diseño de una Metodología para la Elaboración de Diagnósticos Institucionales, Administrativos y Financieros", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 45, 46 y 47, diciembre 1994, pp. 79-100
- Rea Azpetia, Elias Alfonso., "Estructura y Funcionamiento del Sistema Tributario Estatal y Municipal", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 48, 49 y 50, febrero 1995, pp. 25-30
- Rico Ramírez, Miguel., "El Municipio. Control Financiero. Perspectivas para el Año 2000", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 24 y 25, octubre 1986-marzo 1987, pp. 41-56
- Santana Loza, Salvador., "Perspectivas y Posibilidades del Sistema Tributario Local", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, I.N.A.P., México, Nos. 48, 49 y 50, febrero 1995, pp. 79-84